UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT

# Le Régime politique des Colonies anglaises

## A SELF-GOVERNMENT

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

PAR

E. EUTROPE

BREVETÉ DE L'ÉCOLE COLONIALE
ADMINISTRATEUR DES SERVICES CIVILS DE L'INDO-CHINE

*Président :* M. DELPECH.

*Assesseurs* { MM. MOREAU
BABLED.

LIBRAIRIE
De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais
*Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL*
22, Rue Soufflot, PARIS, V^e^ Arr.
L. LAROSE & L. TENIN, DIRECTEURS

1908

# LE RÉGIME POLITIQUE DES COLONIES ANGLAISES
## A SELF-GOVERNMENT

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE.— FACULTÉ DE DROIT

# Le Régime politique des Colonies anglaises

## A SELF-GOVERNMENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

E. EUTROPE

BREVETÉ DE L'ÉCOLE COLONIALE
ADMINISTRATEUR DES SERVICES CIVILS DE L'INDO-CHINE

ACAD. INDO.BAT. BIBL.

*Président :* M. DELPECH.

*Assesseurs* { MM. MOREAU. BABLED.

LIBRAIRIE
De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais
*Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL*
22, Rue Soufflot, PARIS, Ve Arr.
L. LAROSE & L. TENIN, DIRECTEURS

1908

# FACULTE DE DROIT D'AIX-EN-PROVENCE

## PERSONNEL

MM. Bry, doyen, professeur de Droit romain, chargé des cours de Pandectes et de Législation industrielle (licence et capacité .

Jourdan, professeur de Droit civil (licence et capacité), ch. du cours d Histoire du droit privé (doctorat).

Bouvier-Bangillon, professeur de Droit commercial, ch. du cours de Droit maritime.

Vermond, professeur de Droit romain, chargé du cours de Pandectes.

Moreau, professeur de Droit administratif, ch. des cours de Droit administratif (doctorat) et Législation financière (licence et doctorat).

Audinet, professeur de Droit international, chargé d'un cours de droit civil.

Babled, professeur d'Économie politique, ch. du cours d'Histoire des doctrines économiques (doctorat).

Bonnecarrère, professeur de Législation criminelle, ch. du cours de notariat et d'enregistrement.

Delpech, professeur de Droit public et constitutionnel (licence et doctorat).

Ripert, agrégé, chargé des cours de Droit civil et de Droit public (capacité).

Perroud, agrégé, chargé des cours de Procédure civile et voies d'exécution et de Droit civil (capacité).

Raynaud, agrégé, chargé des cours d'Économie Politique (licence et doctorat) et d'Histoire du Droit public (doctorat).

Jougla, secrétaire.

---

**L'Université et La Faculté n'entendent, par leurs visas, donner aucune approbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.**

# BIBLIOGRAPHIE


ANSON. — *Law and Custom of the Constitution.* The Crown, 1re et 3e éditions. Oxford-Clarendon, 1898-1907.

BARDOUX (Jacques). — *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine.* Paris-Alcan, 1906.

BOURINOT. — *Federal government in Canada, John Hopkins University, Studies in historical and political science,* 7e série, Baltimore, 1889.

BRADSHAW. — *Self government in Canada.* Londres, King, 1903.

DARESTE. — *Les constitutions modernes.* Paris, Challamel, 2e édit., 1891.

DELPECH (J.). — *Les lettres patentes du 6 décembre 1906 et le nouveau régime politique du Transvaal.* Suivi de documents concernant la nouvelle constitution du Transvaal. *Annales de la Faculté d'Aix en Provence.* Janvier-juin 1907.

DESPAGNET. — *Essai sur les protectorats.* Paris, Larose, 1896.

DILKE (Ch.). — *Problems of greater britain.* Londres, Macmillan, 1891

DURHAM. — *Report on British North America.* Londres, Methuen, 1902.

EGERTON. — *A Short history of British colonial policy*, 2e édit., Londres, Methuen, 1905.

FRANQUEVILLE. — *Le gouvernement et le parlement britannique.* Paris, Rothschild, 1887.

*Système judiciaire de la Grande-Bretagne.* Paris, Rothschild, 1893.

GLASSON. — *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre.* Paris, Durand et Pedome Lauriel, 1882.

GOURD. — *Chartes coloniales et constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord.* Imprimerie Nationale, 1885.

GUYON. — *La constitution australienne de 1900.* Thèse pour le doctorat en droit, Paris, Chevalier Marescq.

DE LAPRADELLE (G.). — *Chronique internationale.* L'impérialisme anglais. — *Revue de droit public*, t. XI, 1899, p. 278 et ss.

LEBRUN. — *L'inconstitutionnalité des lois aux États-Unis.* Thèse pour le doctorat. Paris, Rousseau, 1899.

LEFUR. — *État fédéral et confédération d'États.* Thèse pour le doctorat. Paris, 1896.

*Livres bleus*, documents parlementaires anglais :

Sur la conférence coloniale de 1897, C., 8596.

Sur la conférence coloniale de 1902, Cd., 1299.

Sur la constitution du Transvaal, 1905, Cd., 2400.

*Les lois organiques des colonies*, 8e série. Les colonies anglaises, publication de l'institut colonial international, Bruxelles, 1906.

PARKIN. — *Imperial federation*, Londres, Macmillan, 1892.

PICARD. — *La fédération australienne*. Thèse pour le doctorat en droit, Rousseau, 1900.

SPEYER. — *La constitution juridique de l'Empire colonial britannique*. Paris, Rousseau, 1906.

TODD. — *Parliamentary government in the Bristish colonies*, 2e édit., Londres, Longmans, 1894.

VOSSION. — *L'Australie nouvelle et son avenir*. Paris, Guillaumin, 1902.

# LE RÉGIME POLITIQUE DES COLONIES ANGLAISES A SELF GOVERNMENT [1]

## INTRODUCTION

**Les systèmes politiques coloniaux en vigueur. L'organisation politique de l'empire colonial britannique. — Objet et plan de l'ouvrage.**

L'étude attentive des méthodes et des procédés actuellement employés par les divers peuples de l'Europe pour l'administration et le développement de leur domaine colonial révèle, à notre avis, une particulière indécision dans les moyens dérivant d'une incertitude à peu près générale sur le but final en vue duquel ces méthodes doivent être mises en œuvre.

Dominée tour à tour par des préoccupations exclusives d'égoïsme économique, par des considérations sentimentales ou par des soucis de politique exté-

(1) Cette étude fait partie d'une série de monographies sur des sujets de droit politique et parlementaire, préparées à la salle de travail de la faculté de droit d'Aix, sous la direction de M. le Professeur Delpech, titulaire de la chaire de droit public et constitutionnel.

rieure, la politique suivie par les divers États colonisateurs, dans la gestion de leur domaine colonial, s'est ressentie de ces influences si diverses et souvent contradictoires. Exploitation économique du domaine colonial au profit de la mère patrie, éducation des races indigènes, en vue de les assimiler à l'élément conquérant, coopération et association des deux éléments dans un but d'intérêt réciproque, fondation de nouveaux territoires pour l'excédent de la population, toutes ces formules ont eu successivement, voire même conjointement, leur heure et, si elles n'ont peut-être pas toujours donné de résultats décisifs, du moins ont-elles laissé leurs traces profondes dans les procédés d'administration en usage chez les divers peuples colonisateurs aux époques différentes de leur histoire.

Il importe, à cet effet, de tracer un rapide tableau de l'histoire de la colonisation, en insistant sur les buts auxquels ce phénomène a successivement répondu.

La colonisation ancienne fut, à ses débuts, un fait spontané : l'émigration de peuples à l'étroit dans les limites primitives de leur territoire et recherchant de nouvelles terres nécessaires au développement de leur population. Tel fut, notamment, le caractère de la colonisation grecque dans la Méditerrannée.

La colonisation romaine fut imposée, d'une part, par la nécessité d'assurer la conservation des territoires nouvellement acquis par Rome, en fixant au sol une

population romaine à la fois militaire et agricole, d'autre part, par le besoin de trouver une solution au développement excessif de la plèbe.

La colonisation moderne fut, à son origine, au XVI^e siècle, la conséquence des grands voyages de découverte maritime que permit l'invention de la boussole. Elle constitua, d'abord, une entreprise héroïque conforme aux aspirations et aux traditions de l'Espagne héroïque et aventurière du XVI^e siècle. Mais des préoccupations plus positives ne tardèrent pas à dominer le mouvement colonisateur.

Sous l'influence des idées économiques alors en vigueur, la colonisation prit un caractère nettement et à peu près exclusivement utilitariste (1) : la création de débouchés pour les produits de la mère patrie et la réalisation de l'intérêt exclusif de la mère patrie aux dépens du développement économique des colonies et des droits les plus sacrés des populations indigènes.

L'indépendance des colonies américaines, la Révolution française et le vaste mouvement d'idées généreuses qui en résulta modifièrent profondément le caractère de la colonisation et mirent enfin en lumière la nécessité de respecter les intérêts et les droits des

(1) Il faudrait, en effet, tenir compte des préoccupations de prosélytisme religieux qui influencèrent le caractère de la colonisation dans l'ordre moral.

colons et des aborigènes, à la fois dans l'ordre économique et dans l'ordre moral.

Mais les préoccupations de la lutte économique entre les nations, le souci d'assurer à l'excédent de la population de nouveaux territoires ont tour à tour agi sur les méthodes coloniales. Si bien, qu'à l'heure actuelle, la colonisation constitue une vaste entreprise particulièrement complexe dans laquelle le peuple colonisateur se trouve avoir à concilier les intérêts de sa puissance politique et de sa richesse économique avec les droits nécessaires et les aspirations légitimes des populations coloniales.

A ce problème les diverses nations nationales ont apporté des solutions très diverses et qui ne répondirent pas toujours aux nécessités des circonstances : assimilation plus ou moins complète des colonies à la métropole, étroite subordination des colonies, concession aux colonies de pouvoirs d'autonomie plus ou moins étendus, exploitation par des compagnies privées, etc.

C'est que, en réalité, on range sous le nom de colonies et on applique le terme général de colonisation à des entreprises très diverses et qui n'ont entre elles que le rapport très général et vague d'une expansion hors des limites du territoire national : bases stratégiques, simples comptoirs de commerce maritime ou terrestre, territoires de peuplement pour la race

européenne, points d'accès vers des régions plus riches, terres de culture propres à la production des denrées nécessaires à la consommation mondiale, ce sont là autant de modalités différentes que l'on classe indifféremment sous la rubrique d'établissements coloniaux.

Différents au point de vue de leur nature particulière les territoires coloniaux ne sont pas moins variés au point de vue du caractère de leur population. Ici encore on classe indifféremment sous le nom d'indigènes les types les plus divers et les plus opposés de la race humaine, depuis les représentants des civilisations séculaires de l'Inde et de la Chine jusqu'aux fétichistes africains qui perpétuent de nos jours la barbarie des premiers âges de l'humanité. A côté de ces peuples aborigènes s'est développée, dans certaines colonies de peuplement, une population d'origine européenne fixée au sol nouveau sans esprit de retour dans la mère patrie et qui peut légitimement aspirer à jouir des libertés politiques qu'elle possédait dans la métropole.

Cette diversité dans la nature particulière des colonies et dans le caractère de la population pose aux nations coloniales une série de problèmes variant suivant chaque colonie particulière et que l'on ne peut espérer résoudre au moyen de formules uniques et absolues.

Quel que soit ou puisse paraître être le but final de la colonisation, il est certain que toutes les nations colo-

niales, à l'heure actuelle, cherchent ou affirment chercher à assurer le développement matériel et moral des peuples colonisés.

A ce point de vue il semble essentiel de ne pas s'embarrasser de considérations trop exclusivement sentimentales ou de conceptions *a priori*.

Dans un pays à civilisation arriérée, il paraît incontestable que le colonisateur devra exercer une action directe et énergique sur la gestion des affaires coloniales, en vue d'assurer la prospérité économique du pays et la protection des indigènes, en ce qui concerne plus particulièrement leurs intérêts matériels. Leur développement intellectuel et moral suivra, en effet, l'aisance matérielle conquise et la sécurité assurée. Nous ne croyons pas qu'il les précède. L'histoire démontre, en effet, qu'un certain état de progrès matériel est indispensable au développement de toute haute culture intellectuelle et à la réalisation d'un état de civilisation raffinée.

Le problème se présente différemment avec une population coloniale ayant déjà atteint une période de civilisation avancée, soit différente de celle du colonisateur, soit de même nature en raison de l'origine commune de la population.

Dans ce cas, en effet, le rôle du colonisateur paraît plutôt être de guider la population coloniale vers un état de progrès plus avancé, qui lui permette d'assumer

dans la gestion de ses affaires locales une part aussi considérable que le permettent les circonstances et le maintien de la suprématie de la métropole sur ses dépendances coloniales.

En résumé, sujétion politique et administrative des colonies, autonomie plus ou moins complète ou assimilation à la métropole, constituent trois aspects de la politique coloniale qu'il y a lieu d'adapter progressivement à l'état d'avancement matériel et moral des peuples colonisés. On ne peut espérer faire de chacun d'eux ni un système unique d'administration coloniale ni la forme définitive et immuable applicable à un groupement colonial déterminé.

Des principes que nous venons d'exposer l'histoire de la colonisation anglaise nous offre l'exemple le plus démonstratif.

Dominée, au début, par la préoccupation de réaliser l'intérêt exclusif de la mère patrie aux dépens des colonies, la Grande-Bretagne a été amenée par la force des circonstances et sous la pression de conflits armés avec ses colonies, à doter progressivement ses dépendances d'une organisation politique qui tint compte des aspirations légitimes de leur population.

Sans doute ces concessions ne résultent pas de l'application d'idées généreuses même dans leurs erreurs, comme celles qui ont guidé la politique coloniale française. La politique anglaise a été, très incon-

testablement, à peu près exclusivement guidée par des préoccupations positives et le souci de réaliser des buts où l'intérêt supérieur de la Grande-Bretagne tenait la plus large place. Nous ne pouvons, toutefois, méconnaître l'habileté d'une politique qui a réussi à concilier à l'Angleterre le loyalisme de populations à l'origine hostiles, comme celle des Canadiens français, et atténuer chez les vaincus, en moins de dix années, les souvenirs cruels de la lutte ardente qui mit aux prises, dans le Sud africain, la Grande-Bretagne et le petit peuple des boers du Transvaal et de l'Orange.

En nous inspirant de ces considérations, nous allons tâcher d'esquisser la physionomie générale du régime politique concédé par l'Angleterre à ses diverses colonies.

L'organisation politique des colonies anglaises, envisagée dans son ensemble, présente, en apparence, la plus grande complexité et offre à celui qui en veut faire l'étude les types les plus divers et les plus profondément dissemblables.

A côté des possessions d'administration directe, où le gouverneur impérial jouit de la plénitude des pouvoirs législatif et exécutif (1), nous voyons figurer de puissantes fédérations coloniales présentant tous les caractères de véritables États semi-indépendants, et,

(1) Telles Gibraltar, Sainte-Hélène, Labuan.

entre ces types extrêmes, toute la série des colonies à institutions représentatives, dans lesquelles le pouvoir du gouverneur se trouve limité et contenu par l'existence d'assemblées locales où domine l'élément électif.

Toutefois, une étude attentive de cette organisation si complexe fait découvrir les principes généraux qui ont guidé, de tout temps, le gouvernement britannique dans l'élaboration du régime politique de ses colonies et, notamment, dans la répartition des pouvoirs entre les mandataires de l'autorité impériale aux colonies et les représentants de la population locale.

Si, conformément à ses traditions constitutionnelles, la Grande-Bretagne s'est fait un devoir de donner, autant que possible, à la population de ses colonies, une part dans l'administration des affaires publiques, elle s'est efforcée, du moins, de doser savamment cette participation, dans chaque cas particulier, en assurant aux éléments électifs une représentation plus ou moins importante au sein des divers organes chargés de gérer les intérêts publics ou de donner leurs avis et leur concours au gouverneur, représentant officiel de l'autorité impériale dans une colonie britannique.

C'est qu'en effet l'Angleterre ne s'est pas préoccupée d'assurer dans tout son empire colonial l'application de formules d'administration uniformes et absolues, mais, bien au contraire, de donner à chacune de ses possessions l'organisation politique que semblaient devoir com-

mander sa situation particulière : son passé, l'état de son développement économique et social, son rôle dans l'Empire, l'importance de sa population et, surtout, la composition particulière des éléments ethniques qui se juxtaposent, sans se confondre, dans les différentes parties du domaine colonial britannique (1).

A ce point de vue essentiel, la partie stable de la population des colonies anglaises, abstraction faite des fonctionnaires impériaux et des troupes européennes, comprend deux éléments bien distincts et qui, jusqu'ici, ne se sont point mêlés (1) : la population blanche, d'origine ou de descendance européenne, fixée dans les colonies sans esprit de retour depuis une ou plusieurs générations, et la population colorée, aborigène : natifs de l'Inde, noirs africains, indigènes asiatiques etc.

L'élément européen, en très grande majorité d'origine anglaise, habitué à jouir dans la métropole de libertés politiques étendues a emporté en quelque sorte avec lui, en émigrant aux colonies, l'habitude et le désir de participer plus ou moins directement à la gestion de la chose publique. L'Angleterre, après des hésitations et des vicissitudes que nous aurons l'occasion d'exposer, a été amenée à concéder à cet élément des pouvoirs d'auto-administration, modelés sur le type des

(1) Boutmy. *Essai d'une psychologie du peuple anglais au* XIX^e^ *siècle*, p. 423 et ss.

institutions anglaises et aussi étendus que le permettaient les circonstances.

La présence de l'élément indigène dont l'élément blanc, immigré, était trop souvent porté à méconnaître les droits a rendu nécessaires, dans les colonies où coexistaient ces deux éléments, une limitation plus ou moins grande aux pouvoirs politiques concédés à la population locale, c'est-à-dire à la population blanche (1).

D'autre part, et même dans les colonies où l'élément blanc est prépondérant, des diversités d'origine et des rivalités de race ont parfois retardé la concession des libertés politiques et nécessité l'établissement de régimes intermédiaires entre l'administration directe par la Couronne et la pleine autonomie.

Enfin, dans les colonies où l'élément indigène est à peu près exclusif, de même que dans les possessions qui n'ont d'autre importance que celle qui résulte de leur situation géographique — simples bases stratégiques et établissements militaires, — l'Angleterre n'a point accordé à la population une part prépondérante dans l'administration des affaires publiques : le gouvernement impérial y assume, par ses délégués officiels assistés de simples conseils consultatifs, l'entière,

(1) Toutefois, dans la Nouvelle-Zélande, les indigènes Maoris, de civilisation relativement avancée, sont représentés, dans une certaine mesure, dans les Assemblées locales. Dareste. *Constitutions modernes.*

direction des affaires publiques et administratives.

En résumé, les diverses colonies anglaises jouissent d'une organisation politique plus ou moins subordonnée à l'action et au contrôle du gouvernement impérial selon que l'élément population blanche s'y trouve plus ou moins important et prépondérant, sinon toujours par le nombre, du moins par l'influence qu'il exerce sur le développement économique et social de ces pays neufs.

En tout cas, en s'inspirant de ces considérations et laissant de côté quelques formes spéciales d'administration coloniale justifiées par des circonstances particulières : protectorats coloniaux, gouvernements militaires, compagnies à charte, etc., on peut répartir les colonies anglaises en trois groupes, selon le mode particulier d'administration qui leur est appliqué :

1° Les colonies de la Couronne.

2° Les colonies dotées d'institutions représentatives.

3° les colonies à self government.

Et voici en fait quels sont les traits caractéristiques de ces diverses formes d'administration (1).

1° Dans une colonie de la Couronne, le gouvernement impérial assume l'entier exercice du pouvoir exécutif par l'intermédiaire du gouverneur. Il possède, en outre, dans une large mesure, le pouvoir législatif, par le

(1) Speyer. *La Constitution juridique de l'Empire Colonial britannique*, pages 29 et ss.

droit illimité que possède, ou bien le roi en conseil privé, ou bien le parlement impérial, de légiférer directement, sans le concours des autorités locales, sur les matières concernant les colonies. Le pouvoir législatif y est exercé, dans une mesure restreinte, par des assemblées locales composées, soit exclusivement, soit principalement, de fonctionnaires auxquels s'ajoutent parfois quelques membres électifs (1). Les décisions de ces conseils sont d'ailleurs presque toujours subordonnées au veto ou à l'approbation formelle de la Couronne.

2° Dans une colonie dotée d'institutions représentatives, l'exécutif relève de la Couronne et est indépendant, en principe du moins, du législatif. Mais le pouvoir législatif est exercé par des assemblées qui sont toujours à moitié électives, soit qu'elles comprennent deux Chambres, l'une entièrement nommée par le gouverneur, l'autre entièrement élue, soit qu'elles se réduisent à une Chambre unique composée par moitié de membres élus et de membres nommés.

Sans doute, ces législatures qui votent les lois et le budget ne peuvent s'immiscer dans l'exécutif, attendu qu'il n'existe pas de responsabilité parlementaire des agents d'exécution. Sans doute, encore, les pouvoirs de ces assemblées sont assez étroitement limités en cer-

(1) Il en est ainsi, notamment pour Hong-Kong, l'Inde, etc..

taines matières : douanes, finances, etc... Mais il n'en est pas moins vrai, qu'en fait, la présence d'un élément électif important au sein de ces législatures locales a pour effet de contrebalancer, dans une certaine mesure, les pouvoirs du gouverneur qui se trouve ainsi obligé de tenir compte des intérêts et des vœux de la population qu'il est chargé d'administrer.

3° Enfin, le régime des colonies à Self Government diffère essentiellement des régimes précédents par l'existence d'un pouvoir exécutif responsable devant les Assemblées locales et incapable de se maintenir au pouvoir s'il ne jouit pas de la confiance d'une majorité parlementaire. C'est pour ce motif que l'on a appelé cette forme d'administration coloniale le gouvernement responsable (1).

En raison des principes ci-dessus exposés, il est aisé de se rendre compte que les colonies de la Couronne comprennent toutes les possessions britanniques habitées par une population à peu près exclusivement indigène et qui ne sauraient prétendre à devenir des colonies de peuplement pour la race blanche : les territoires africains, Basutoland, Bechuanaland, Gambie, Côte-d'Or, Sierra-Leone etc. ; les territoires océaniens, Nou-

(1) L'expression « responsible government » se trouve reproduite, pour la première fois, dans une pétition adressée au Parlement impérial par le Haut Canada. — EGERTON. *A short History of British Colonial policy*, page 304.

velle-Guinée, Seychelles, Fidji ; une partie des Antilles anglaises, Trinidad, Tabago, Sainte-Lucie ; les établissements militaires, Gibraltar, Labuan, Sainte-Hélène ; enfin l'Inde avec Ceylan (1).

Les colonies à institutions représentatives ne comprennent guère, actuellement, que les Antilles anglaises et quelques autres colonies de plantation dont la population assez complexe n'a pas paru pouvoir assumer les charges du self government. (Bahamas, Barbades, Guyane Anglaise, Jamaïque, Maurice, etc.). L'expérience a démontré, en effet, que cette forme de gouvernement qui fait coexister des assemblées élues et des agents d'exécution irresponsables devant ces assemblées était propre à faire naître des conflits et des rivalités incessantes, toutes les fois que la population locale se sentait assez forte et assez riche pour assumer la direction de ses affaires.

Cette forme d'administration ne subsiste donc plus, aujourd'hui, que pour les colonies d'importance secondaire où il convenait d'assurer à la population une par-

(1) L'Inde, en raison de son importance, et pour des raisons historiques, n'est point classée officiellement, en Angleterre, parmi les colonies de la Couronne. Toutefois, son organisation politique et administrative reproduit les traits essentiels d'une colonie de la Couronne. Nous l'avons, à ce titre, fait figurer parmi les colonies de cette catégorie.

Ceylan, pour des raisons historiques également, n'est point rattachée au gouvernement de l'Inde et jouit d'une administration distincte. EGERTON, *op. cit.*, p. 9.

ticipation nécessaire, mais réduite, à la gestion des affaires politiques, ou comme une étape vers la concession de la pleine autonomie (1).

Enfin, les colonies à self government sont toutes les grandes colonies anglaises de peuplement : le Canada, l'Australie, le Cap, auxquelles il convient d'ajouter Terre-Neuve et la Nouvelle-Zélande, qui ont refusé, jusqu'ici, de s'incorporer respectivement au Dominion du Canada, et au Commonwealth d'Australie, la colonie du Natal, enfin, le Transvaal et l'Orange.

Nous nous proposons, au cours de cette étude, d'étudier le seul régime politique des colonies anglaises dotées du self government.

A cet effet, nous suivrons le plan suivant :

Nous exposerons, d'abord, aussi sommairement que possible, l'histoire de l'introduction du régime du self government dans les colonies anglaises : cette étude, indispensable pour bien comprendre le fonctionnement actuel des institutions coloniales anglaises, est intéressante, en outre, en ce qu'elle nous fait voir une des faces les plus curieuses de la politique coloniale anglaise et du développement spontané de ses institutions constitutionnelles.

(1) Telle la constitution Lyttleton qui a précédé, au Transvaal, l'octroi du Gouvernement responsable. DELPECH. *Les lettres patentes du 6 décembre 1906 et le nouveau régime politique du Transvaal. Annales de la Faculté de droit d'Aix*, 1907, t. I, p. 59 et ss.

Nous décrirons, ensuite, le régime politique du self government ; d'abord, en nous plaçant au point de vue des principes généraux applicables à toutes les colonies dotées de cette organisation ; ensuite, en examinant l'organisation particulière des diverses colonies et en exposant leurs caractères distinctifs.

Enfin, nous examinerons, dans une dernière partie, les problèmes que soulève l'existence des colonies à gouvernement responsable dans les relations de ces colonies soit avec la mère patrie, soit avec l'étranger, et qui ont donné naissance à ce que nous appellerons les questions d'intérêt impérial.

## CHAPITRE PREMIER

### Histoire de l'introduction du régime du self government dans les colonies anglaises.

*Organisation primitive des colonies : liberté politique et sujétion économique. La révolte des colonies d'Amérique, conséquences. — Le Canada : Le traité de Paris. La population française. Hésitations du gouvernement anglais sous l'influence des idées anti-libérales et anti-françaises. L'immigration anglaise. Acte de Québec. Acte de 1791. Les défectuosités du régime politique accordé. Rivalités de races. La révolte de 1837. La mission et le rapport Durham. Concession du régime du gouvernement responsable au Canada.*

*Le régime du self government est introduit en Autralie, puis au Cap et au Natal. — Le revirement de la politique anglaise à ce sujet. — Ses causes.*

Au début de la colonisation anglaise, les établissements nouvellement créés, à la fin du XVI^e^ siècle, principalement dans l'Amérique du Nord, jouirent d'une assez large autonomie, sous le contrôle de la Couronne. La plupart de ces colonies furent dotées d'institutions représentatives ; le gouverneur impérial y était assisté d'assemblées locales, en partie électives, exerçant une influence très marquée sur l'administration des affaires publiques. (1) Toutefois, cette large liberté politique

(1) EGERTON, *op. cit.*, pages 57, 139, etc. SPEYER, *op. cit.*, page 90.

se trouvait gravement compromise par les restrictions gênantes qui, sous l'influence des théories mercantilistes, en cours aux XVI^e^ et XVII^e^ siècles, entravaient le développement économique de ces régions en prétendant restreindre la liberté d'action de leurs industriels et de leurs commerçants au profit des industries et du commerce de la métropole (1).

Ce régime restrictif aboutit à la déclaration d'indépendance des colonies de l'Amérique du Nord.

Toutefois, l'Angleterre ne sut pas tirer des événements la leçon qui s'en dégageait. Tout en se relâchant du régime d'entraves économiques et fiscales imposé à ses colonies, elle crut devoir restreindre les libertés politiques qui leur avaient été concédées jusque là (2) et établir, dans toutes ses possessions, un régime plus marqué de sujétion administrative et politique (3).

Ce système put être maintenu sans grands inconvénients dans la plupart des colonies anglaises, qui étaient alors en voie d'organisation et que la lutte engagée à cette époque entre la France et l'Angleterre contribuait à maintenir dans un sentiment de loyalisme étroit envers

GOURD. *Chartes coloniales et constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord*, t. II, p. 9 et ss.

(1) Ad. SMITH. *Richesse des nations*, édition de 1861, liv. IV, ch. VII.

(2) GOURD. *op. cit.*, t. II, p. 9, 292, et *Chartes coloniales* même ouvrage, t. I, p. 241 et ss.

(3) SPEYER, *op. cit.*, p. 96.

la mère patrie, mais, par contre, il ne tarda pas à donner de graves mécomptes au Canada, c'est-à-dire dans celle de ces colonies où la présence d'un élément étranger, voire même anti-anglais, rendait plus nécessaire la concession d'un régime libéral propre à rallier à l'Angleterre une population étrangère sinon hostile.

Le Canada est la première colonie anglaise où ait été introduit le régime du gouvernement responsable. L'histoire du régime politique de cette colonie mérite, à ce titre, de nous retenir quelque peu.

Le traité de Paris (1), qui consacra, en 1763, l'abandon du Canada à l'Angleterre garantissait aux Canadiens français le libre exercice de leur religion dans la mesure compatible avec les lois anglaises (2). Mais cet acte diplomatique ne contenait aucune disposition sur le régime légal qui serait adopté au Canada. A cette époque, le Canada comptait environ 62.000 habitants, groupés, principalement, dans la région maritime, appelée depuis le Bas Canada, et dont l'immense majorité descendait des 8.000 paysans normands émigrés sous le gouvernement de Colbert (3).

Le problème qui se posait alors à l'Angleterre était entièrement nouveau dans son histoire coloniale, puisqu'elle se trouvait appelée, pour la première fois, à

(1) De Martens, *Recueil des traités*, vol. I, p. 104 et ss., art. 4.
(2) Bradshaw. *Self government in Canada*, p. 28.
(3) *Idem*, p. 26.

administrer hors d'Europe une population étrangère, d'origine européenne, et à concilier ainsi les aspirations d'un élément profondément différent par ses mœurs, sa langue et sa religion, avec les intérêts de la conservation de son empire colonial. Il se trouvait, il est vrai, au début de la conquête, facilité, dans une certaine mesure, par les conditions particulières que présentait alors la population canadienne française : ayant importé avec eux les lois, les coutumes et l'organisation politique et sociale de la mère patrie, les Canadiens français, en très grande majorité agriculteurs, avaient reconstitué au Canada le système des droits féodaux et des tenures foncières (1) déjà fortement ébranlé dans la mère patrie et que la Révolution française allait bientôt abolir. Or, maintenus dans une étroite sujétion administrative et politique par le gouvernement despotique et centralisateur des intendants (2), les Canadiens français ignoraient alors l'usage des libertés politiques concédées par l'Angleterre à ses colons d'Amérique. Dans ces conditions, il eut été facile à l'Angleterre de s'attacher définitivement cette population française fixée au sol du Canada, sans esprit de retour, par la concession d'un sage régime de liberté politique qui aurait respecté les croyances, les coutumes et les lois des Canadiens français,

(1) Bradshaw, *op. cit.*, p. 42.
(2) Egerton, *op. cit.*, p. 235.

si différentes qu'elles fussent de celles de l'Angleterre à cette époque.

Ce but semble bien avoir été dans les intentions du gouvernement anglais, ainsi qu'en témoignent ses instructions au nouveau gouverneur du Canada Sir Gage (1).

Mais les idées alors régnantes en Angleterre et l'introduction de l'élément anglais dans la population du Canada ne lui permirent pas de suivre la ligne de conduite qu'il s'était primitivement tracée.

Les premières années qui suivirent la cession du Canada à l'Angleterre ont été appelées par les Canadiens français « Le Régime militaire ». Elles correspondent, en effet, au gouvernement des généraux qui commandaient les troupes britanniques, et qui assumèrent, au début de la conquête, l'ensemble des pouvoirs civils et militaires. Toutefois, cette période qui s'étend de 1763 à 1774, ne fut pas marquée, comme on pourrait le croire, par l'application de méthodes de gouvernement autoritaires et coercitives, les premiers gouverneurs ayant pris à tâche, semble-t-il, de se concilier la

(1) Egerton, *op. cit.*, p. 234. Voici le passage le plus saillant de ces instructions. « Ces nouveaux sujets, dès lors qu'ils ont prêté « le serment de fidélité, sont devenus les sujets du Roi au même « titre qu'aucun d'entre nous et doivent jouir de la même pro- « tection aussi longtemps qu'ils la méritent ».

confiance de la population nouvellement soumise à leur autorité (1).

Les premiers gouverneurs qui se succédèrent au Canada, de 1763 à 1766 (2), eurent pour instructions de constituer au Canada un système de gouvernement calqué sur celui des colonies anglaises de l'Amérique du Nord, dans lequel, par conséquent, le gouverneur aurait été assisté de deux Chambres, l'une nommée par la Couronne, l'autre élue suivant les formes en usage dans les autres colonies d'Amérique. Il en résultait que les membres de cette assemblée devaient professer la religion officielle ou appartenir à l'une des communions reconnues par l'État et accepter, conformément à l'antique coutume anglaise, contemporaine des luttes contre la papauté, le serment de suprématie et la déclaration contre la transubstantiation (3). Cette disposition aurait eu pour effet d'écarter tous les Canadiens français,

(1) KINGSFORD. *History of Canada.* Vol. 4, p. 438. — EGERTON, *op. cit.* p., 235.

(2) Amherst, Murray, Carlton.

(3) BRADSHAW. *Self government in Canada,* p. 29. GOURD, *op. cit.*, t. II, p. 39. Voir notamment à ce sujet les chartes de Géorgie, art. 20 et 21, New Hampshire, art. 9, qui accordent la liberté religieuse à tous les chrétiens « sauf aux papistes ». GOURD, p. 349, 291. Toutefois, par une disposition exceptionnelle dans les constitutions coloniales anglaises de l'époque, la charte de Pensylvanie, rédigée par le philosophe tolérant et éclairé qu'était D. Hume, accordait le libre exercice des privilèges législatifs à toutes les personnes qui « feront profession de croire en Jésus-Christ, sans égard à leurs autres croyances et pratiques ». GOURD,

catholiques et fermement attachés à leurs croyances, au profit des seuls colons anglais, protestants, que le gouverneur anglais de l'empire représente en ces termes « hommes d'une éducation rudimentaire, commerçants, cabaretiers, artisans et suiveurs de l'armée ».(1). Le gouverneur Murray refusa, très sagement, de convoquer l'Assemblée dans de pareilles conditions.

Cette première maladresse du gouvernement anglais fut aggravée, dans la suite, par quelques mesures malheureuses, prises sous l'influence des idées anti-libérales et anti-françaises alors régnantes en Angleterre: Les Canadiens français étaient délibérément écartés de tous les emplois publics. (2)

D'autre part, le gouvernement anglais ne sut pas résoudre d'une façon satisfaisante la très importante question du statut personnel des Canadiens français, régi, sous la domination française, par la coutume de Paris. Ce ne fut qu'après bien des hésitations qu'il se décida à maintenir en vigueur, en ce qui concernait les Canadiens français, les anciennes lois et coutumes

p. 305. Cette charte ne fut, d'ailleurs, pratiquement pas appliquée.

(1) *Idem*.

(2) « Nous n'avons rien fait pour persuader à un seul homme « des provinces françaises qu'il fut de son intérêt privé de « demeurer le sujet du roi ». Extrait d'une lettre du gouverneur anglais sir Carlton-Egerton, *op. cit.*, p. 242. Dans le même sens Bradshaw, p. 56.

françaises, en tant qu'elles ne seraient pas modifiées par des lois anglaises ultérieures. Par suite, et à la faveur de ces hésitations, se développa au Canada une véritable troupe d'hommes de lois anglais, issus des classes les moins recommandables de la population, et qui grugèrent littéralement la population canadienne, ignorante des lois et pratiques judiciaires anglaises, au point de nécessiter l'intervention du gouvernement anglais (1). Ces mesures malheureuses contribuèrent à créer et à maintenir parmi les Canadiens français le sentiment profond de leur race et des différences qui les séparaient de l'élément anglais.

Toutefois, il devenait urgent de doter le Canada d'une organisation politique définitive qui ménageât les intérêts des canadiens français. Ce fut l'objet de l'Acte de Québec, promulgué en 1774. Cet acte garantissait aux Canadiens français le libre exercice de la religion catholique, le maintien de la situation précédemment faite au clergé canadien sous le gouvernement français, et la conservation des lois et coutumes civiles françaises. (2) Au point de vue constitutionnel, il ne parut

(1) « Il n'y avait pas un boucher ou cabaretier protestant qui, « après avoir fait faillite, ne s'appliquât à être transformé en « homme de loi. L'excellente affaire que constituait la charge « d'imposer des amendes qu'ils faisaient tourner à leur propre « profit était trop lucrative pour être abandonnée par eux sans « lutte. » EGERTON, *op. cit.*, p. 243.

(2) EGERTON, *op. cit.*, p. 243.

pas opportun de concéder au Canada une Assemblée législative élue dans laquelle l'élément français eût été à peu près exclusif. C'est pourquoi, à sa place, fut créé un conseil unique composé de 17 à 23 membres nommés par la Couronne et qui reçut le droit de faire des ordonnances pour le gouvernement de la province. (1)

Cet acte, qui comportait le minimum des concessions politiques nécessaires à l'élément français, fut, cependant, dénoncé au Parlement anglais comme « sapant par la base tous les principes de justice » (2), tant était encore vivace en Angleterre le vieux sentiment anti-catholique. Cependant l'acte de Québec paraît avoir été reçu avec faveur par les Canadiens français, que la politique libérale et habile du gouverneur anglais, sir Carlton, contribuait à attacher au nouvel état de choses (3). La preuve en est que les Canadiens français demeurèrent indifférents pendant la révolte des colonies anglaises de l'Amérique. En effet, s'ils restèrent sourds aux appels à la révolte que leur adressèrent les colons américains, dont les séparaient d'antiques rivalités, ils refusèrent, par contre, de concourir à la formation d'une

(1) Egerton, *op. cit.*, p. 244.

(2) Paroles de Lord Chatam « qui ne craignit pas, dans ces « circonstances de faire appel aux moins nobles préjugés protestants. »

Egerton, *op. cit.*, p. 244.

(3) Egerton, *op. cit.*, p. 245.

milice locale pour la défense du Canada qui dut être assurée par d'autres moyens (1).

L'indépendance des colonies américaines eut des conséquences très importantes pour le Canada. Elle détermina, en effet, un afflux relativement considérable d'immigrants anglais, auxquels leur loyalisme envers la mère patrie, et, peut-être aussi, les persécutions des colons américains victorieux faisaient une obligation de fuir les colonies révoltées et affranchies de la tutelle de la métropole. Cette immigration modifia profondément le caractère de la population canadienne : le Haut Canada fut peuplé exclusivement par l'élément anglais, et l'élément français, tout en demeurant prépondérant, cessa d'être à peu près exclusif dans la province maritime du Bas Canada. Cette nouvelle population anglaise ne tarda pas à réclamer les libertés politiques qu'elle possédait auparavant dans les anciennes colonies anglaises devenues indépendantes, et dont leur loyalisme envers l'Angleterre justifiait la conservation.

La question du régime politique à concéder au Canada se trouva ainsi, désormais, singulièrement compliquée par la coexistence des deux éléments, de race, de langue, de mœurs et de religion différentes : l'élément français, catholique, d'une part, l'élément anglais, protestant, de l'autre, qui allait jusqu'à réclamer le privilège d'être seul représenté au sein des Assemblées

(1) Egerton, *op. cit.*, p. 247.

locales (1). Le nouveau régime politique fut institué par l'acte de 1791 dont les dispositions essentielles sont demeurées en vigueur jusqu'à l'acte d'Union de 1867.

L'acte de 1791, inspiré en partie par le gouverneur Carlton et élaboré sous l'influence de Pitt (2), essayait de résoudre le problème des deux nationalités en conflit en séparant le Haut Canada, où dominait l'élément anglais, du Bas Canada, où l'élément français était prépondérant.

Le gouverneur avait le pouvoir de faire les lois avec le concours d'un conseil législatif nommé par la Couronne et d'une Assemblée élue pour chaque province (3). Le Conseil législatif se composait, dans le Haut Canada, d'au moins sept membres, et dans le Bas Canada de quinze, nommés à vie par la Couronne, c'est-à-dire pratiquement par le gouverneur, parmi les sujets britanniques de naissance ou par naturalisation, âgés de plus de 21 ans. Le président du Conseil législatif était nommé et relevé de ses fonctions par le Gouverneur. L'Assemblée élue était convoquée par le gouverneur qui déterminait, par proclamation, les circonscriptions électorales. Le minimum des membres composant cette législature était de seize pour le Haut Canada et de dix pour le Bas Canada. Le droit de vote était subordonné

(1) Bradshaw, *op. cit.*, p. 32.
(2) *Idem*, p. 33.
(3) *Idem, op. cit.*, p. 34.

à certaines conditions de cens très libérales pour l'époque : (1) Pour les districts ruraux, la possession d'une propriété foncière de la valeur de 40 shillings, au moins, pour les villes celle d'une maison d'habitation, d'une valeur de 5 £ louée 10 £ depuis un an au moins. Toute loi votée par les deux Chambres ne devenait définitive qu'après avoir obtenu la sanction du gouverneur qui pouvait soit la rejeter, soit la réserver à l'approbation de la Couronne. Enfin, l'acte de 1791 contenait certaines dispositions relatives au clergé canadien qui était maintenu, à l'égard des canadiens catholiques, dans leurs droits et privilèges en ce qui concernait le paiement de la dime.

L'expérience ne tarda pas à démontrer le caractère dangereux de la constitution nouvelle. Celle-ci reproduisait, en effet, la constitution anglaise, mais telle qu'elle existait sous les Stuarts, avant l'introduction du gouvernement responsable (2).

Le Conseil législatif était une pâle copie de la Chambre des Lords. Dominé par un sentiment de défiance envers l'élément d'origine française, le gouvernement anglais en avait choisi les membres à peu près exclusivement dans l'élément anglais qui, à cette époque, et en raison des circonstances, comptait fort peu de gens préparés par leurs talents ou leur édu-

(1) Bradshaw, *op. cit.*, p. 34.
(2) Egerton, *op. cit.*, p. 253..

cation à assumer des charges officielles (1). Dès lors, ces conseillers sans autorité, nommés par la Couronne, se trouvaient sous l'entière dépendance des gouverneurs, qui, en fait, les ignoraient (2).

Par contre, en face de ce conseil, sans indépendance et sans mandat, se dressait une Assemblée populaire d'origine plus démocratique encore que la Chambre des Communes anglaises de l'époque (3), en raison des conditions libérales de cens exigées des électeurs canadiens. Cette Assemblée représentait véritablement la population du Canada, en majeure partie française dans les provinces maritimes.

Pareille organisation eût suffi, en dehors de toute querelle de race, à susciter des difficultés ; et la preuve en est que les conflits entre le pouvoir exécutif et l'Assemblée se produisirent d'une façon à peine moins aiguë dans le Haut Canada habité par une population à peu près exclusivement anglaise. D'ailleurs la coexistence des deux éléments de population française et anglaise n'allait pas tarder à envenimer au plus haut degré l'antagonisme des deux pouvoirs. La population française avait conservé sa langue, ses lois et ses coutumes particulières ; elle vit d'un très mauvais œil s'établir dans le Bas Canada les immigrants anglais pro-

(1) Bradshaw, *op. cit.*, p. 39.
(2) *Idem*, p. 38.
(3) Egerton, *op. cit.*, p. 253.

testants provenant des anciennes colonies de l'Amérique devenues indépendantes (1). Cette hostilité se trouvait renforcée par les conditions particulières d'existence de ces deux éléments, la population française s'adonnant, en grande partie, à l'agriculture et la population anglaise constituant la classe des riches marchands des villes (2). Enfin, la Révolution française qui éclata à cette époque, tout en amenant au Canada un afflux d'émigrés qui vint renforcer la population française, contribua à répandre les idées d'émancipation politique et de gouvernement du peuple par le peuple, qui n'allaient pas tarder à se faire jour avec une extrême violence au sein des assemblées politiques et dans la presse locale.

Les premiers conflits entre l'Assemblée et l'exécutif se produisirent à l'occasion du vote du budget (3).

Le Canada ne pouvait faire face à toutes ses dépenses par ses propres ressources. Le complément des recettes était fourni, soit par une contribution du budget métropolitain, soit par l'imposition de certaines taxes locales votées par le Parlement impérial. Il en résultait qu'en contribuant aux dépenses intérieures du Canada le gouvernement impérial entendait se réserver un droit de contrôle plus étroit sur les affaires intérieures

(1) Bradshaw, *op. cit.*, p. 42.
(2) Bradshaw, *op. cit.*, p. 43.
(3) Egerton, *op. cit.*, p. 234.

de la colonie, notamment sur l'emploi des revenus publics (1). L'Assemblée offrit de créer les ressources nécessaires pour permettre au Canada de faire face à toutes les dépenses publiques. Mais, en retour, il exigea impérieusement le droit exclusif de consentir et de contrôler toutes les recettes et dépenses de la Colonie. Après de longues hésitations, le gouvernement anglais, conformément à un vœu exprimé en 1828 par une commission de la Chambre des Communes, donna satisfaction à l'Assemblée. Celle-ci demeura maîtresse, désormais, de fixer toutes les recettes et dépenses publiques, à l'exception du traitement du gouverneur et des membres du Conseil exécutif.

Cette concession tardive n'allait pas suffire à ralentir le cours de l'agitation politique en faveur d'un régime d'autonomie, agitation entretenue dans le Bas Canada par la fondation d'un journal en langue française « Le Canadien », qui se signala, dès son apparition, en 1806, par une particulière violence de langage. La formule « *Notre nation, nos mœurs, nos lois* » devint la devise du parti canadien français soigneusement tenu à l'écart des postes publics élevés au profit de l'élément anglais (2).

Aussi l'histoire parlementaire du Canada, jusqu'à la

(1) Egerton, *op. cit.*, p. 254.

(2) « A cette époque tous les honneurs étaient accaparés par « les représentants de la race dominatrice. » Bradshaw, p. 56.

révolte de 1837, n'est-elle qu'une suite de conflits entre l'Assemblée et le Conseil législatif, l'assemblée allant fréquemment jusqu'à ce moyen extrême du gouvernement parlementaire, le refus général des subsides. Cette situation inextricable aboutit enfin, en 1837, à une révolte à main armée des Canadiens français, révolte qui se généralisa même à certaines parties du Haut Canada colonisé, presque exclusivement, par l'élément anglais. Ce fait prouve bien que la question de race n'était point la seule cause du conflit, qu'il convenait d'attribuer surtout à la constitution politique défectueuse accordée au Canada.

La révolte fut très rapidement et très aisément étouffée, la constitution du Canada suspendue et Lord Durham envoyé comme haut commissaire « pour le règlement de certaines importantes questions rela-« tives au futur gouvernement des deux provinces (1). »

Lord Durham, membre éminent du parti libéral alors au pouvoir, poursuivit au Canada une enquête approfondie sur la situation politique des deux provinces. Mais des intrigues de parti, dans la métropole, l'obligèrent à quitter le pouvoir, sans avoir pu réaliser, lui-même, les réformes qu'il préconisait. Son rapport, où se retrouve l'inspiration et, peut-être, la collaboration directe des hommes les plus éminents du parti

(1) Instruction de Lord Durham. EGERTON, *op. cit.*, p. 303.

libéral anglais (1), n'en demeure pas moins le document le plus remarquable, peut-être, de l'histoire coloniale moderne.

Après avoir étudié la situation politique du Haut et du Bas Canada et établi la part des rivalités de races dans le conflit armé qui venait de se produire, Lord Durham démontra que la véritable cause de cette situation consistait dans le système suranné qui aboutissait à dresser en face d'une Assemblée politique élue, représentant vraiment les intérêts de la population, un pouvoir exécutif irresponsable devant elle et qui n'était pas lié, pratiquement, par ses décisions.

Il proposa, en conséquence, la constitution d'un gouvernement local par des corps élus et l'établissement d'un pouvoir exécutif sur des principes nouveaux comportant la « responsabilité devant la législature, de tous les agents du gouvernement, sauf le gouverneur et son secrétaire, assurée suivant les moyens reconnus par la constitution anglaise. Voici comment s'exprimait Lord Durham à ce sujet :

(1) La question de la paternité du rapport de Lord Durham a été passionnément discutée en Angleterre. Attribué successivement, voire même collectivement, à Wakefied et à Buller (Wakefied l'a pensé, Buller l'a rédigé, Durham l'a signé, épigramme citée dans Bradshaw, *op. cit.*, p. 244), il reproduit, très certainement, la pensée de la fraction la plus avancée du parti libéral de cette époque en Angleterre. Le rapport Durham a été publié *in extenso* avec des notes par la librairie Methuen, Londres, 1902.

« Il n'est point nécessaire (1) d'apporter des chan-
« gements aux principes de gouvernement, ni d'in-
« venter une nouvelle doctrine constitutionnelle, pour
« trouver le remède qui à mon avis, ferait disparaître
« complètement les désordres actuels. Il suffirait à cet
« effet de suivre fermement les principes de la consti-
« tution anglaise et d'introduire dans le gouvernement
« de ces grandes colonies ces sages dispositions qui
« peuvent seules assurer l'harmonie et l'efficacité dans
« le jeu des institutions représentatives..... Quand un
« Ministère à cessé de posséder une majorité parle-
« mentaire sur les grandes questions politiques il doit
« immédiatement disparaître.. .. Si les Législations
« coloniales ont eu fréquemment recours au refus
« général de subsides..... c'est parce qu'elles ne
« pouvaient obtenir la disparition d'une administra-
« tion impopulaire par ces votes de défiance qui dans
« la mère patrie ont toujours suffi à cette fin.

« Le gouverneur colonial devrait avoir pour instruc-
« tions d'assurer le concours de l'Assemblée à sa poli-
« tique, en plaçant à la tête de son administration des
« hommes qui disposeraient de la confiance d'une
« majorité, et être avisé de n'avoir à compter sur
« aucune aide de la métropole dans toute contesta-
« tion avec l'Assemblée qui ne toucherait pas direc-

(1) Rapport DURHAM, p. 204 et ss.

« tement aux relations entre la mère patrie et les « colonies. »

Lord Durham préconisait, en outre, l'Union des deux Canadas, afin de ne pas laisser se perpétuer l'antagonisme des deux races, comptant sur l'exercice régulier des libertés politiques accordées pour effacer tout souvenir des luttes et des rivalités anciennes.

Ces conclusions hardies furent violemment attaquées dans la métropole. Toutefois, le souvenir de la lutte récente, l'exemple des États-Unis, la crainte, peut-être, de se voir arracher de force ce qui n'aurait pas été accordé de bonne grâce, furent assez puissants pour décider le gouvernement à adopter les vues de Lord Durham. Le cabinet anglais fit donc voter par le Parlement un bill qui réunissait les deux provinces du Canada. — Une même législature était attribuée aux deux provinces avec une représentation égale pour chacune d'elles. Telle fut la seule réforme opérée par voie de législation impériale. Quant à l'établissement du régime parlementaire, tel qu'il fonctionne en Angleterre, il fut réalisé, et c'est là un des caractères les plus originaux du droit constitutionnel anglais, par de simples instructions adressées au gouverneur et lui recommandant de placer à la tête des départements gouvernementaux des hommes investis de la confiance de l'Assemblée locale (1).

(1) Todd, *op. cit.*, p. 76. Speyer, p. 107.

Après quelques hésitations dues à la difficulté de passer aussi brusquement d'un régime à l'autre, les gouverneurs généraux qui se succédèrent au Canada de 1841 à 1847 : M. Poulett Thomson, Sir C. Bagot, et, surtout, Lord Elgin, adoptèrent, de plus en plus nettement, le régime du gouvernement parlementaire, malgré une réaction passagère sous le gouvernement de Lord Metcalf, prédécesseur de Lord Elgin (1). Avec ce dernier le Canada entra résolument dans la voie du gouvernement parlementaire et responsable.

Dès lors, la cause du gouvernement parlementaire pour les colonies était gagnée et le gouvernement anglais ne tarda pas, suivant en cela une politique entièrement contraire à celle qu'il avait précédemment adoptée, à faciliter à ses colonies de peuplement l'accession à cette forme de gouvernement.

Le gouvernement parlementaire fut étendu, dès 1848 à deux autres colonies de l'Amérique du Nord, le Nouveau Brunswick et la Nouvelle Ecosse, préparant ainsi la future confédération canadienne. Les diverses colonies Australiennes furent ensuite appelées à bénéficier de cette réforme. A vrai dire la concession du gouvernement responsable fut retardée, dans ces colonies, par la question de la transportation pénale. Il ne pouvait être évidemment question de leur accorder les

(1) EGERTON, *op. cit.*, p. 306.

privilèges du *self government* tant que la transportation pénale continuerait à grossir leur population d'un élément aussi sujet à caution. Or la transportation pénale, dans les colonies anglaises, était, en quelque sorte, contemporaine de la fondation de ces colonies (1), la métropole ayant, dès l'origine pris l'habitude, de peupler ses nouvelles possessions des rebuts de la mère patrie.

Il faut convenir, d'ailleurs, que la transportation pénale fut réalisée en Australie dans les meilleures conditions possibles. Les forçats, en raison de l'extrême sévérité des lois pénales anglaises de l'époque, se recrutaient non point parmi les criminels endurcis qui peuplent nos bagnes contemporains, mais parmi des condamnés que des infractions relativement légères faisaient envoyer aux colonies et à l'égard desquels on pouvait par suite conserver quelque espoir de rachat dans un autre milieu.

D'autre part, le climat salubre de l'Australie permettait l'emploi de condamnés aux travaux d'aménagement préliminaires à la mise en valeur économique des colonies. Ainsi, la colonisation pénale put-elle être efficace en Australie puisqu'elle avait évité le double écueil d'un contre-sens psychologique et d'une irrémédiable erreur physiologique sur lequel sont venus s'échouer tous les efforts de la colonisation pénale française.

(1) Egerton, *op. cit.*, p. 262 et suivantes.

Cependant, dès que les colons libres purent se suffire à eux-mêmes en Australie, la colonisation pénale avait vécu.

Au début, la transportation pénale fournissant aux colons libres une main-d'œuvre abondante et à bon marché, avait été acceptée et même recherchée par eux. Mais, lorsque l'émigration libre put se suffire à elle-même, qu'une classe d'artisans libre se fut formée dans les villes dont les salaires étaient fâcheusement influencés par la main-d'œuvre pénitentiaire, des protestations très violentes se produisirent contre l'envoi dans les colonies des condamnés de la mère patrie. Mais le problème de la cessation de la transportation pénale ne fut pas aisé à résoudre en raison des difficultés économiques qu'il soulevait. Alors, en effet, que certaines colonies australiennes, les Nouvelles-Galles du Sud, par exemple, protestaient, en 1849, contre le maintien de la transportation, d'autres, moins peuplées, et ayant besoin d'une main-d'œuvre alors inexistante, telle l'Australie occidentale, réclamaient au contraire, à la même époque, l'envoi de nouveaux contingents pénitentiaires (1). La colonisation pénale ne put donc être abandonnée que progressivement et ne fut définitivement arrêtée qu'en 1867.

Cependant, dès 1850, un acte du Parlement impérial

(1) EGERTON, *op. cit.*, p. 327.

autorisait les législatures australiennes à modifier leur constitution. (1)

Les diverses colonies profitèrent successivement de cette faculté pour adopter le régime parlementaire ; telles, les Nouvelles-Galles du sud, qui furent les premières débarrassées de la colonisation pénale, dès 1854. Cet exemple fut suivi, la même année, par les colonies de Victoria, Australie du sud, Tasmanie et Nouvelle-Zélande, par le Queensland en 1859, dès son érection en colonie distincte de la Nouvelle-Galle du sud et enfin, par l'Australie occidentale qui abandonna la transportation pénale en dernier lieu, en 1890 seulement. Enfin, la colonie du Cap fut autorisée en 1872 à adopter le gouvernement parlementaire ; et le Natal, érigé en colonie distincte en 1856, fut doté, en 1893, du régime du gouvernement responsable.

Il est intéressant de noter, en ce qui concerne ces dernières colonies, que ce fut sur l'invitation et les instances parfois pressantes de la métropole qu'elles adoptèrent le régime du gouvernement responsable.

Ainsi, dans l'espace de dix années à peine, l'Angleterre renonçant délibérément à sa politique de sujétion administrative de ses colonies entrait franchement dans la voie du self-government. Diverses causes expliquent ce revirement de la politique anglaise.

Ce fut d'abord, la poussée du parti libéral en Angle-

(1) Todd, p. 84.

terre qui, abandonnant aux whigs et aux conservateurs (1) la vieille théorie de la subordination des colonies à la métropole, proclama nettement par l'intermédiaire de ses interprètes les plus autorisés, lord J. Russel notamment en 1850, la nécessité de laisser aux colonies le droit de gérer elles-mêmes leurs affaires locales et déclara même avec Gladstone que la Grande-Bretagne ne pouvait avoir aucun intérêt à retenir malgré elle une colonie prête à l'abandonner.

D'autre part le désir d'épargner à la métropole les dépenses qu'entraînait la dépense intérieure des colonies (2), et enfin le souci de prévenir des événements qu'elle n'aurait peut-être pu empêcher amenèrent l'Angleterre à concéder à l'Angleterre toutes les libertés compatibles avec le maintien du lien qui unit la Grande-Bretagne à ses colonies. La réaction dans ce sens fut même si violente que, de 1860 à 1871, on put envisager et prédire en Angleterre, pour une brève échéance, la rupture complète de l'unité impériale.

En tout état de cause, si l'Angleterre s'est décidée à accepter cette évolution ce n'est certes point, comme le démontrent les événements, en vertu de principes pré-

(1) J. Burdoux, *op. cit.*, p. 425 et ss. Dans le même sens, Oudinet, *Le libéralisme économique en Angleterre*, p. 88 et ss.

(2) En accordant le gouvernement responsable à ses colonies l'Angleterre n'assume plus aucune des dépenses intérieures afférentes à ces collectivités, en vertu du principe « no representation without taxation. »

conçus et d'idées théoriques, mais uniquement parce que le nouveau régime lui a paru la solution la plus favorable aux difficultés qui menaçaient l'intégrité de sa puissance coloniale et les intérêts de sa politique extérieure.

## CHAPITRE II

## Organisation politique des Colonies à Gouvernement responsable

### SECTION I

PRINCIPES GÉNÉRAUX APPLICABLES A TOUTES LES COLONIES AUTONOMES

*Traits essentiels du régime du self-Government. Identité avec le régime politique de la mère patrie, différences nécessaires.*

*§ 1er. — Les agents et les organes :*

*Agents et organes du pouvoir impérial : 1° Parlement impérial ; 2° Cabinet ; 3° Conseil privé ; 4° Gouverneur.*

*Agents et organes locaux des colonies : 1° Législature ; 2° Ministres ; 3° Conseil exécutif ; 4° Agents des colonies à Londres.*

*§ 2. — Fonctionnement des institutions :*

*Principes généraux. — Distinction entre les affaires d'intérêt impérial et les affaires strictement locales. — La mission du gouverneur : ses instructions, leur importance toute particulière.*

*I. — Affaires d'intérêt impérial : Définition. — Énumération. — Contrôle exercé par le pouvoir impérial. — Sanction donnée aux lois. — Le droit de veto. — Origine. — Conditions d'application. — Effets. - Examen de la constitutionnalité de la loi par les cours locales et le Conseil privé.*

*II. — Affaires locales. — Intervention exceptionnelle de l'autorité impériale dans les affaires purement locales.*

*A. L'œuvre exécutive. Relation et responsabilité respective du gouverneur et des ministres.*

*B. La fonction législative.*

*C. Relations entre les organes exécutifs et législatifs dans les colonies.*

Le régime politique concédé par la Grande-Bretagne aux Colonies autonomes reproduit, dans ses traits

essentiels, la constitution politique de la mère patrie.

Nous y retrouvons, en effet, avec ses caractères distinctifs, tous les traits de la monarchie constitutionnelle et parlementaire élaborée en Angleterre au cours des siècles et consacrée par le statut constitutionnel et la coutume non écrite du Royaume-Uni.

En Angleterre en effet, le souverain constitue à la fois un des éléments du pouvoir législatif et le chef du pouvoir exécutif.

Le pouvoir législatif comprend les trois éléments : Chambre des Lords, Chambre des Communes et souverain dont l'accord est indispensable pour assurer la création de la loi. Donc, en principe au moins, les actes votés par les Chambres ne deviennent loi qu'en vertu de l'affirmation formelle du souverain qui pouvait en théorie, refuser de les sanctionner et les rendre nulles et inefficaces par son veto. Puis, en réalité, le triomphe du Parlement sur la Royauté en 1688, a rendu pratiquement inefficace la sanction royale et le droit de veto n'est plus exercé et ne saurait plus l'être effectivement dans l'état des traditions constitutionnelles de la Grande-Bretagne.

Le pouvoir exécutif est également exercé, en principe, par le souverain dont la volonté s'exprime seule, en apparence dans la formule exécutive des actes de gouvernement. Puis, en réalité, le développement des institutions constitutionnelles de l'Angleterre a trans-

féré à ses conseillers légaux, les ministres, l'exercice réel de la fonction exécutive. Aucun des actes du souverain en dehors de quelques prérogatives royales demeurées comme un reste de ses anciens pouvoirs (droit de grâce, etc.), ne peut s'accomplir sans l'avis et le concours de ses ministres.

Il en résulte que le roi est personnellement irresponsable de ses actes et la maxime « the King can do no wrong », est en effet conforme à son défaut de pouvoirs réels et au caractère héréditaire de sa fonction. Les ministres, au contraire, doivent assumer devant le Parlement, ou plus exactement, devant la Chambre populaire la pleine responsabilité de leurs actes, l'approbation de leur politique par la Chambre basse constituant la condition indispensable de leur maintien au pouvoir.

Le Parlement représentant de la volonté nationale exerce donc, en définitive le contrôle supérieur sur le gouvernement du pays. Dans l'accomplissement de cette mission, il possède une omnipotence incontestée et sa volonté ne saurait être tenue en échec par aucun des organes politiques ou judiciaires qui assurent sous son contrôle la vie politique du pays.

Ces principes ont été transportés de toutes pièces dans les colonies autonomes : le gouverneur assisté de ministres responsables devant le Parlement y représente la personne royale. Deux chambres, dont l'une au

moins est toujours élective, reproduisent plus ou moins fidèlement le fonctionnement du Parlement britannique.

Mais la situation particulière des colonies anglaises, leur dépendance envers la mère patrie, n'a point permis une adaptation complète et identique des principes constitutionnels qui régissent le gouvernement de la Grande-Bretagne.

Irresponsabilité personnelle du roi, responsabilité des ministres, omnipotence et pouvoir de contrôle du Parlement, telles sont les grandes maximes directrices de la constitution britannique (1). Il est bien évident que la première de ces règles, en vertu de laquelle « the king can do no wrong » ne pouvait s'appliquer au Gouverneur, en dépit de la fiction constitutionnelle qui en fait le représentant de la personne royale. Agent temporaire de la Couronne, chargé de défendre les intérêts de l'empire auprès des collectivités politiques coloniales, le Gouverneur est responsable devant le cabinet anglais des actes accomplis dans cette mission. De plus, s'il n'assume aucune responsabilité politique devant les autorités locales, il n'en est pas moins civilement et pénalement responsable, devant les tribunaux de la colonie, des conséquences nuisibles de ses actes

(1) Todd, *Parliamentary government in the British colonies*, p. 1 et ss.

accomplis en dehors des formes et conditions légales (1).

D'autre part, la nécessité de sauvegarder la suprématie britannique et de maintenir dans toutes ses colonies une règle uniforme en ce qui concerne certaines matières d'intérêt impérial, a motivé des limitations importantes à l'omnipotence des Parlements coloniaux. La Couronne se réserve, en effet, le droit d'approuver, après examen, ou de rejeter les lois votées par ces assemblées sur certains objets déterminés ; par ailleurs, ces lois, même approuvées par la Couronne, peuvent toujours être déférées pour inconstitutionnalité, à l'examen des cours de justice locales, avec droit d'appel au Conseil privé, et déclarées « ultra vires » et, de ce fait, inapplicables. Enfin, aucune loi votée par une législature coloniale ne doit être contraire *(répugnant)* aux lois anglaises s'appliquant dans la colonie intéressée. Toute loi de ce genre devrait, ainsi que nous l'avons exposé, être expressément ratifiée par le Parlement impérial.

En nous inspirant de ces principes, nous allons exposer l'organisation politique générale des colonies à gouvernement responsable en étudiant successivement: 1° les agents et les organes ; 2° le fonctionnement pratique des institutions.

(1) Todd, *op. cit.*, p. 39; Anson, *Law and Custom of the Constitution. The Crown*, 1re édit., p. 262. La pratique française, au contraire, impose l'obligation d'actionner devant les cours et tribunaux de la Seine le gouverneur d'une colonie pris personnellement à partie.

### § 1er. — Les agents et les organes

Les colonies à gouvernement responsable constituent des collectivités politiques dépendant de la Grande-Bretagne et soumises à un contrôle plus ou moins étroit des agents impériaux. Il y a donc lieu d'envisager successivement :

1° *Les organes et les agents du pouvoir impérial.*

2° *Les organes et les agents locaux des colonies.*

*
* *

I. — Le contrôle impérial s'exerce sur les colonies par quatre séries d'agents ou d'institutions : à savoir, dans la métropole, le Parlement impérial, le cabinet anglais, et plus spécialement le Secrétaire d'État pour les colonies, le Conseil privé ; aux colonies le contrôle impérial est assuré par le Gouverneur.

1° Le Parlement impérial a conservé, en principe, le droit absolu de légiférer en toute matière, à l'égard des colonies, sauf, toutefois, en matière d'imposition de taxes, ce droit ayant été formellement reconnu et réservé aux législatures locales par les divers actes qui les ont constituées (1). Toutefois, en fait, le Parlement n'use de la prérogative de légiférer en matière coloniale que dans des circonstances tout-à-fait exceptionnelles. Le

(1) Todd *op. cit.*, p. 217. Bradshaw, *op. cit.*, p. 37 et 64.

Parlement impérial a même été amené à renoncer expressément en diverses occasions (régime douanier, réglementation de la navigation au cabotage, etc.) (1) au droit de légiférer sur des matières intéressant les colonies. Toujours est-il qu'il n'intervient guère, actuellement, que dans les questions affectant les intérêts généraux de l'Empire (2), notamment, pour sanctionner les modifications apportées au régime politique des colonies par voie de législation impériale.

Il convient, toutefois, de noter, comme un reste des anciens pouvoirs du Parlement, que les matières non expressément réglementées aux colonies par des lois locales continuent à être régies par les lois et coutumes anglaises (3), et que toute loi locale contraire à la législation impériale applicable à la colonie intéressée, ne peut entrer en vigueur qu'après avoir été formellement ratifiée par le Parlement impérial (4), si elle n'est, au préalable, désavouée par le gouvernement de la Couronne.

Enfin le Parlement, par le contrôle général qu'il exerce sur la politique du cabinet, assume, en définitive, la direction générale des affaires coloniales.

(1) Todd, p. 227 et suivantes.

(2) *Idem*, p. 216.

(3) Gourd. *Chartes coloniales et constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord*, t. I, p. 14 et ss.

(4) Todd, *op. cit.*, p. 166.

2° Le cabinet anglais, plus spécialement le Secrétaire d'État pour les colonies, assure, soit directement par voie d'instructions aux gouverneurs, soit indirectement par l'intermédiaire des gouverneurs généraux, un contrôle général plus ou moins étroit, suivant les circonstances, sur toutes les matières concernant les colonies. Le Secrétaire d'État nomme et révoque les gouverneurs, ou du moins soumet ces mesures à la sanction royale, prépare et fait approuver par le souverain ou le Parlement toutes les mesures administratives ou législatives intéressant les colonies.

Dans l'accomplissement de cette mission, il est personnellement et directement responsable devant le souverain et le Parlement impérial.

3° Le Gouverneur est l'agent direct de la Couronne auprès des gouvernements coloniaux. Il est nommé et révoqué par le roi, sur la proposition du Secrétaire d'État aux colonies, après avis et approbation du premier ministre anglais (1).

L'usage, sinon des textes formels, définissent à l'avance la durée des fonctions du gouverneur. Celle-ci se trouve fixée à 6 ans, en principe (2) ; mais le Secrétaire d'État peut toujours pour des circonstances spé-

(1) Cette pratique est générale dans tous les gouvernements importants. Todd, *op. cit.*, p. 108.

(2) Cette règle se trouve posée dans une circulaire du Secrétaire d'état Huksinson de mai 1898. Todd, *op. cit.*, p. 123.

ciales, maintenir plus longtemps en fonctions un gouverneur colonial. Cette règle a pour objet d'assurer l'indépendance (1) et l'impartialité du gouverneur en ne lui permettant pas de prendre d'attaches dans le pays qu'il est chargé d'administrer ou plutôt de contrôler. Elle assure, en outre, pendant une période de temps suffisamment longue la continuité de vues indispensable dans la haute direction des affaires d'une colonie.

En cas d'absence ou d'empêchement, le gouverneur est suppléé, soit par un lieutenant gouverneur, soit par l'officier le plus ancien dans le grade le plus élevé, commandant les troupes impériales, soit encore par le chief justice ou le juge le plus ancien en fonctions dans la colonie.

Quant aux pouvoirs du gouverneur, ils sont définis, plus encore que par les lois organiques des colonies, par la coutume, telle que l'a déterminée le fonctionnement des institutions coloniales et que l'ont consacrée les instructions données par le Secrétaire d'État à chaque

(1) En vue de sauvegarder l'indépendance du gouverneur, il lui est en outre formellement interdit d'accepter pour lui ou les siens tout cadeau soit en nature, soit en argent provenant de ses administrés. Il lui est également interdit d'en donner. Cette règle est traditionnelle pour tous les fonctionnaires coloniaux anglais, quel que soit leur rang. Aux Indes les employés du « Convenanted civil Service » doivent prendre l'engagement par écrit de la respecter.

gouverneur, notamment au moment de sa nomination (1). Nous reviendrons ultérieurement sur le caractère tout particulièrement important de ces instructions. Il faut ici insister plutôt sur le rôle et le caractère de cet agent.

La personnalité du gouverneur est double ; d'une part, en effet, il représente l'autorité impériale et exerce à ce titre les droits de contrôle de la Couronne ; de l'autre, il est le chef de l'administration coloniale et possède, en cette qualité, dans l'organisme politique colonial, les fonctions et prérogatives du souverain telles que les déterminent la constitution et les traditions de la Grande-Bretagne. Au titre de représentant du pouvoir impérial, il veille à la conservation des droits et des intérêts de l'Empire dans la colonie dont il a la charge et jouit, à cet effet, du droit d'annuler par son veto ou de réserver à la sanction royale tous les actes de la législature locale qui seraient de nature à y porter atteinte (2). En sa qualité de chef d'État, sur le modèle du souverain anglais, il nomme et révoque les ministres ; convoque, proroge et dissout la législature ; et assure la gestion des intérêts publics de la manière la plus large (3). Mais, en réalité, il ne peut accomplir tous ces actes que sur l'avis et avec le concours de ses ministres

(1) Todd, *op. cit.*, p. 109.
(2) *Idem*, p. 169.
(3) Speyer, p. 71.

qui en assument l'entière responsabilité devant la Chambre populaire et qui se trouvent ainsi exercer, en fait, sous son nom, comme les ministres de la mère patrie, la plénitude du pouvoir exécutif.

En vertu de ce double caractère le gouverneur se trouve donc être, à la fois, le porte-paroles du gouvernement impérial auprès des gouvernements coloniaux et l'interprète officiel des aspirations des colons auprès de la mère patrie. Il personnifie le lien entre la mère patrie et les colonies et contribue à développer chez les colons le sentiment impérial, c'est-à-dire la notion d'une communauté d'origines, de race et d'intérêts entre les diverses possessions britanniques et la mère patrie (1). Sans doute le développement des pouvoirs de self-government accordés aux colonies a eu pour effet de restreindre ses attributions dans une très large mesure ; mais il lui reste encore un rôle considérable à jouer, même dans la direction des intérêts purement locaux et la maxime « le roi règne et ne gouverne pas » ne saurait lui être appliquée dans toute sa rigueur.

Pour se rendre compte de l'importance du rôle d'un gouverneur colonial dans la gestion des affaires strictement locales, il faut, en effet, faire ressortir les différences essentielles qui distinguent le fonctionnement des institutions politiques coloniales et celles de la

(1) Todd, p. 33, 54, 626 etc.

mère patrie. Leur identité n'existe qu'à la surface.

Le jeu des institutions politiques de la Grande-Bretagne se trouve, en réalité, facilité, d'abord par la constitution de partis solidement organisés et ayant un programme politique bien défini, ensuite par l'existence d'un personnel politique spécialement préparé par sa pratique des affaires, son origine et ses traditions (1), à assumer la charge des intérêts publics. Ces conditions ne se retrouvent point encore aux colonies. Privés à peu près de tout souci de politique extérieure par la tutelle de la mère patrie, les hommes d'État coloniaux, bien que non dépourvus de talent, voient trop souvent leur horizon limité à des questions d'intérêt purement local, auxquelles ils ne sont que trop portés parfois à attacher une importance exagérée. Cette situation se trouve encore aggravée par le défaut d'éducation politique des dirigeants coloniaux nés d'hier à la vie publique. Il en résulte que n'existent pas encore dans les colonies dotées du self-government de partis politiques à programme bien tranché. Fondés sur des questions de personnes et des intérêts

(1) Une grande partie des dirigeants de la politique anglaise se recrute parmi les membres de quelques familles aristocratiques qui ont, en quelque sorte, de tout temps participé à la direction des affaires publiques. Voir les développements donnés à ce sujet dans J. Bardoux. *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine,* p. 67 et ss.

de clocher, ils se forment et se défont avec une rapidité sans exemple dans les gouvernements parlementaires (1).

Dans de telles conditions, le Gouverneur, s'il sait s'abstenir de toute intervention dans les querelles de partis, comme ses instructions lui en font le devoir absolu (2), peut jouer un rôle considérable comme un arbitre impartial et pondéré entre tous les partis. Il peut ainsi exercer par son influence personnelle une action d'autant plus grande sur l'administration locale que le choix scrupuleux qui a présidé à sa nomination en fait une personnalité absolument digne de la confiance et du respect de ses administrés. Telle est même sa mission ; voici qui intéresse l'exécution de ce rôle politique et administratif.

Le Gouverneur est personnellement responsable de ses actes devant le Secrétaire d'État, c'est-à-dire, en dernière analyse, devant le Parlement. La maxime « The King can do no wrong » ne s'applique, en effet, au Gouverneur que dans ses relations avec la législature locale devant laquelle, comme le souverain anglais, il ne saurait assumer aucune responsabilité (3).

(1) En 20 années, les Nouvelles-Galles du Sud, la colonie de Victoria et le sud Australie ont eu respectivement 17, 18, 17 et 29 ministères. EGERTON, *op. cit.*, p. 377.

(2) TODD, *op. cit.*, p. 78, 627, 801 etc.

(3) *Idem*, *op. cit.*, p. 37, 39, 107, etc.

Ce qui n'empêche qu'il est responsable, civilement et pénalement, des conséquences nuisibles de ses actes, ainsi que nous l'avons exposé ci-dessus.

4° Enfin le contrôle impérial s'exerce sur les colonies par une dernière institution fort ancienne et contemporaine des origines de la monarchie anglaise : le Conseil privé (1).

En ce qui concerne plus particulièrement les colonies, le Conseil privé possède une double compétence : en matière administrative et en matière judiciaire. Il connaît, d'une part, de toutes les questions administratives concernant l'organisation coloniale, plus particulièrement celle des colonies de la Couronne, donne son avis sur la sanction à accorder ou à refuser aux lois votées par les législatures locales. D'autre part, sous la forme du comité judiciaire du Conseil privé, il reçoit les appels des jugements rendus en dernier ressort par les cours des *possessions* du royaume, de même que la Chambre des Lords connaît des appels des jugements civils émanant des cours du Royaume Uni (2). Dans cet

(1) Le Conseil privé, composé de membres de la Chambre des Lords, des membres du cabinet, des anciens ministres, du Speaker des communes et de hauts dignitaires de l'Empire (amiraux, généraux, ambassadeurs, anciens gouverneurs des colonies, etc.), en nombre variable, est présidé par un président spécial qui fait partie du cabinet et disparaît avec lui. De Franqueville, *Le gouvernement et le Parlement britannique*, chapitre XIII.

(2) Le comité judiciaire du Conseil privé, de même que la

ordre d'idées d'ailleurs, il convient de noter que, comme notre Conseil d'État avant la réforme de 1870, le comité judiciaire n'émet que des avis, lesquels sont transformés en arrêt par l'approbation qui leur est donnée par le Souverain.

L'institution de cette haute cour de justice, dont le gouvernement impérial, ainsi que nous le verrons au sujet du Commonwealth d'Australie, a jalousement conservé les droits et prérogatives, à l'encontre des cours de justice coloniales, contribue à assurer, dans tout l'empire, la prédominance de la loi et des intérêts impériaux sur les lois et les intérêts locaux des colonies. Elle constitue, à ce titre, l'un des facteurs essentiels, à l'heure actuelle, du contrôle exercé par la mère patrie, sur les actes des gouvernements coloniaux. Elle permet,

Chambre des Lords siégeant en cour de justice, se compose exclusivement des conseillers remplissant ou ayant rempli des fonctions judiciaires: Lord président du Conseil, juge du grand sceau, chef justicier d'Angleterre, etc... Le souverain peut y adjoindre deux conseillers privés ou même convoquer tout conseiller privé. Ce comité comprend toujours parmi ses membres d'anciens hauts magistrats coloniaux ayant une connaissance approfondie des lois et coutumes si diverses appliquées dans les diverses parties de l'Empire britannique. Les attributions judiciaires conservées par le Conseil privé au regard des colonies constituent un vestige des anciens pouvoirs judiciaires du Conseil, transférés, depuis 1876, à la Chambre des Lords.

De Franqueville. *Système judiciaire de la Grande-Bretagne*, t. I, p. 99 et ss. Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. VI, p. 551 et ss.

en outre, dans l'intérêt des plaideurs, de soustraire les causes à l'influence des passions locales et d'assurer dans tout l'empire une unité de législation nécessaire sur les matières d'intérêt général. (1)

*
* *

II. — Examinons maintenant les institutions et les agents des gouvernements coloniaux. On peut les répartir en quatre groupes : les assemblées locales, les ministres, le Conseil exécutif et, enfin, les agents généraux des colonies à Londres.

1° Chaque colonie possède, en général, deux assemblées plus ou moins calquées sur le modèle du parlement impérial : Une Chambre populaire, élue suivant un suffrage qui tend à se rapprocher du suffrage universel, et une chambre haute, tantôt nommée par la Couronne, c'est-à-dire par le gouverneur, et tantôt élue suivant des formes spéciales. Toutefois, une seule assemblée fonctionne dans certaines colonies dépendant du Dominion du Canada : Ontario, Manitoba, Colombie britannique, Nouveau Brunswick, dans lesquelles la Chambre haute a été supprimée. La raison en est que toutes les affaires importantes étant au Canada de la compétence du parlement fédéral l'existence d'une seconde chambre n'avait plus de raison d'être dans

(1) Todd, *op. cit.*, p. 307, 512, etc.

des collectivités réduites à la gestion d'affaires étroitement locales. (1)

La Chambre basse est élue, avons-nous dit, suivant un mode de suffrage qui tend à se rapprocher le plus près possible du suffrage universel, certaines colonies (Nouvelle-Zélande, et Australie méridionale) ayant même accordé le droit de vote aux femmes. (2) La chambre haute est recrutée d'après des principes qui diffèrent suivant les colonies ; les membres en sont nommés par la Couronne, à vie, dans les colonies suivantes : Canada, Terre-Neuve, Nouvelles-Galles du Sud, Queensland ; pour sept ans dans la Nouvelle-Zélande ; pour dix ans au Natal ; enfin, les membres sont élus suivant une procédure et par un collège électoral plus restreint et autrement réparti dans les colonies membres de l'Australie : Australie méridionale, Victoria, Tasmanie. La Chambre haute fédérale de l'Australie est élue dans les mêmes conditions que la Chambre basse. Il en est de même dans la colonie du Cap. (3)

Ces assemblées sont convoquées, prorogées et dissoutes, au besoin, par le Gouverneur en conseil, c'est-à-dire suivant les avis de ses ministres. Elles sont en général autorisées par les actes qui les constituent à définir elles-mêmes leurs privilèges, immunités et pou-

(1) Todd, *op. cit.*, p. 696.
(2) Speyer, *op. cit* , p. 70.
(3) *Idem*, p. 71.

voirs et ceux de leurs membres, à la condition qu'ils n'excèdent pas ceux reconnus à la Chambre des communes anglaises (1). Elles ont l'entière disposition des revenus publics (2), votent le budget, édictent les lois relatives aux matières d'intérêt local, sous réserve du droit pour le Gouverneur de les désavouer, de les réserver à l'approbation de la Couronne ou de les déférer aux tribunaux si elles sont *ultra-vires*, conformément à des distinctions que nous exposerons ultérieurement.

Les ministres et les agents sont directement et personnellement responsables devant la Chambre populaire pour tous les actes accomplis ou tous les avis donnés au Gouverneur (3), lequel, en vertu des principes constitutionnels anglais, n'est point responsable devant la législature locale, mais seulement devant le secrétaire d'État pour les colonies.

Nous examinerons ultérieurement le fonctionnement de ces assemblées, les pouvoirs et privilèges respectifs des deux Chambres.

2° Les ministres coloniaux exercent, en fait, le pouvoir exécutif sous la haute autorité et le contrôle du gouverneur général qui les nomme et les révoque comme le fait le souverain anglais à l'égard de ses ministres, mais, comme le souverain, le gouverneur général, en

(1) Todd, *op. cit.*, p. 688.
(2) *Idem*, p. 637.
(3) *Idem*, p. 41, 128, 814, etc.

vertu des principes du gouvernement parlementaire, doit les choisir parmi les hommes publics investis de la confiance de la Chambre populaire, et il ne peut les maintenir au pouvoir qu'autant qu'ils possèdent cette confiance (1). Toutefois, le gouverneur en cas de conflit entre la législature et les ministres possède le droit de dissoudre la Chambre basse, s'il estime qu'il y a lieu de conserver ses ministres pour le bien public et s'il croit que de nouvelles élections assureront à ceux-ci la majorité parlementaire qui leur est nécessaire pour conserver le pouvoir (2). Le gouverneur peut aussi choisir les ministres en dehors des Chambres (3). En réalité ceux-ci sont presque toujours pris parmi les membres des deux assemblées, spécialement dans la Chambre populaire. Il est même à noter à ce point de vue que, dans quelques colonies, l'usage assure à la chambre haute un nombre minimun de représentants au sein du ministère, trois, au moins, pour le Canada ; deux à quatre dans la plupart des colonies australiennes. Cette coutume est, du reste, particulièrement nécessaire dans des organisations politiques où les conflits entre les deux chambres sont fréquents et prennent parfois une tournure aiguë (4).

(1) Todd, p. 53.

(2) *Idem*, p. 51, 83, 615, 642, 657, etc.

(3) Sauf, toutefois, en Australie (Constitution fédérale, article 64).

(4) Dans les colonies australiennes la Chambre haute n'était autrefois représentée dans le ministère que par un seul membre.

Le nombre des ministres varie suivant les colonies (1) ; il est pour le Canada, de douze auxquels il y a lieu d'ajouter deux agents préposés aux taxes et aux revenus fonciers ; de sept pour l'Australie (2) ; de quatorze pour la colonie de Victoria, dont quatre sans portefeuille ; de six pour l'Australie du Sud, y compris le chief justice ; de cinq ou six pour la Tasmanie, dont un ou deux sans portefeuille ; de dix pour les Nouvelles-Galles du Sud ; de sept pour la Nouvelle-Zélande ; de six pour le Cap, dont le premier ministre qui ne reçoit pas de portefeuille ; de six également pour l'Orange et le Transvaal.

L'Attorney and Sollicitor général fait parfois partie du ministère, bien qu'il soit un officier de la Couronne, relevant, à ce titre, du pouvoir impérial. Cette pratique a été maintenue malgré les objections tirées du caractère politique ainsi donné à des fonctions judiciaires (3).

Pour le reste les ministres coloniaux sont soumis aux

A la suite d'un conflit aigu entre les deux chambres de la colonie de Victoria, en raison de la démission de l'unique ministre tiré de la Chambre haute, il a été d'usage de réserver 2 à 4 portefeuilles, au moins, suivant les colonies, aux membres de la Chambre haute. TODD, p. 63 et ss.

(1) *Idem*, p. 56.

(2) Constitution fédérale australienne, article 65.

(3) TODD, *op. cit.*, p. 58, justifie cette pratique en déclarant qu'en fait elle n'a point produit de difficultés, et que le gouverneur ne saurait être lié par les avis donnés par le Sollicitor général, sous l'influence des passions politiques. Au Canada les fonctions de Sollicitor général sont, en général, remplies par le premier ministre.

mêmes usages parlementaires que ceux de la mère patrie. Notons, toutefois, qu'en règle générale, à la différence de l'usage suivi en Angleterre, les membres de la Chambre populaire, nouvellement nommés à des fonctions ministérielles, ne sont point tenus de donner leur démission de député et de se soumettre à une réélection (1).

Rappelons enfin la brève durée des ministères coloniaux qui, sauf au Canada, restent fort rarement plus d'un an ou deux au pouvoir, tant est grande l'instabilité des partis.

3° Le conseil éxécutif est composé d'un nombre variable de membres nommés par le Gouverneur et chargés de lui donner leur avis sur toutes les questions qui leur sont soumises soit facultativement, soit obligatoirement, dans les cas où le Gouverneur doit agir en conseil.

Les ministres font de droit partie du Conseil exécutif pendant la durée de leurs fonctions.

4° Enfin, il nous reste à exposer les attributions d'une dernière catégorie d'agents d'une importance toute particulière : les agents généraux des colonies à Londres. Ces agents, qui ont succédé aux anciens agents de la Couronne, sont nommés par les différentes colonies en vue de gérer, dans la métropole, les intérêts

(1) Toutefois, le Queensland a adopté la règle contraire. Todd, *op. cit.*, p. 59-62.

matériels de leurs colonies respectives (1). Ils sont, notamment, chargés de surveiller les agences locales d'émigration, et de traiter dans la métropole toutes les affaires intéressant leurs colonies : Conclusion d'emprunts, travaux publics, achats de matériel, contrats, procès, etc... etc... (2).

Choisis parmi les hommes éminents ayant occupé les postes politiques les plus élevés de leur colonie, ces agents jouissent d'une autorité et d'une compétence toute particulière pour accomplir dans la métropole la mission utile à leurs colonies respectives. Ils ont même été chargés, parfois, de traiter certaines questions coloniales directement avec les autorités impériales ; ils constituaient, à ce titre, de véritables plénipotentiaires auprès du pouvoir métropolitain ; aussi des propositions ont-elles été faites, à diverses reprises, au Canada, pour changer leur titre contre celui de

(1) Ces agents existent pour toutes les colonies anglaises. Mais leur importance est, évidemment, plus considérable pour les grandes colonies à self-government. L'institution de ces agents a pour effet d'alléger les attributions du Colonial office et de lui permettre de se consacrer exclusivement au contrôle supérieur des colonies. Un projet semblable, élaboré par notre ministère des colonies, reproduit d'assez loin cette organisation. L'agence générale des colonies en France qui aurait à peu près les attributions des agents coloniaux anglais, serait confiée à des fonctionnaires métropolitains coloniaux et constituerait une dépendance du ministère des colonies.

(2) Todd, *op. cit.*, p. 235.

ministres résidents ; ce qui impliquerait un changement profond dans les relations qui unissent la mère patrie et ses colonies au point de vue international (1).

### § 2. — Le fonctionnement des institutions

Ainsi que nous l'avons exposé, tout au début de la section I de ce chapitre, le gouvernement des colonies autonomes reproduit dans ses caractères principaux, le fonctionnement d'une monarchie constitutionnelle et parlementaire : comme en Angleterre, le pouvoir législatif se trouve partagé entre le gouverneur, représentant le souverain, et deux Chambres, dont l'une au moins est entièrement élective ; quant au pouvoir exécutif, il est exercé en principe par le gouverneur, mais en réalité celui-ci ne peut accomplir aucun acte sans l'avis et le concours de ses conseillers légaux, les ministres, responsables devant le parlement ou, plus spécialement, devant la Chambre populaire. A cette organisation générale, la situation particulière des colonies qui, en dépit de leur autonomie, constituent, malgré tout, des dépendances de la mère patrie devait fatalement apporter des modifications pour concilier les intérêts de

(1) L'un de ces agents coloniaux pour le Canada, Sir Alexandre Galt, a été, en 1879, avec l'assentiment du gouvernement impérial, désigné sous le titre de haut commissaire et d'agent résident représentatif du Canada dans le Royaume uni. Todd, *op. cit.*, p. 235.

la souveraineté de la métropole avec les libertés politiques reconnues aux collectivités coloniales (1).

Pour assurer cette conciliation, le fonctionnement du régime des colonies anglaises autonomes repose sur une distinction entre, d'une part, les questions se rattachant aux intérêts impériaux — c'est-à-dire celles qui, par quelque côté, affectent la législation, les droits, les obligations internationales de la mère patrie — et, d'autre part, les questions d'intérêt purement local, où seules les affaires intérieures de la colonie sont en jeu, sans relation possible avec les intérêts de la Grande-Bretagne (2). Le principe fondamental est, en effet, qu'en ces dernières matières, les colonies doivent jouir de la plus entière liberté, le rôle du gouverneur, en ces questions, se bornant à être celui d'un conseiller avisé et impartial au milieu des querelles des partis. Pour tout ce qui touche, au contraire, les intérêts impériaux, l'Angleterre entend se réserver un droit de contrôle direct, qui aboutit à soumettre toute mesure prise par les législatures locales en ces matières à la sanction préalable du souverain.

Ces principes une fois posés, voyons comment s'exercent les pouvoirs du gouverneur parallèlement avec le fonctionnement des diverses institutions coloniales.

(1) Todd, 29, 82, 107, 242, etc.
(2) Speyer, *op. cit.*, p. 73.

Pour l'accomplissement de sa mission le gouverneur, avons-nous dit, est guidé par des instructions qui lui sont données par le secrétaire d'État sous le signe manuel du roi. Ces instructions lui sont adressées, notamment, au moment de son entrée en fonctions; elles se réfèrent aux pouvoirs généraux du gouverneur et déterminent, particulièrement, les catégories de projets de lois locales qu'il convient de réserver à l'approbation royale (1).

Il est nécessaire de souligner ici l'importance considérable de ces instructions. Elles ne constituent pas uniquement, en effet, des recommandations banales et vagues sur la ligne de conduite à tenir par le gouverneur; elles précisent et limitent, d'une manière impérative, l'étendue des droits et la portée des obligations du gouverneur dans la conduite des affaires coloniales. A ce titre, elles ont consacré parfois, des évolutions considérables et d'une importance capitale dans la politique coloniale britannique. C'est ainsi, notamment, comme nous l'avons exposé ci-dessus, que l'introduction du régime parlementaire au Canada, donc dans les colonies anglaises, fut réalisée, pour la première fois, non point par un texte formel de loi, mais par de simples instructions adressées au gouverneur général et lui recommandant de placer à la tête des affaires des hommes investis de la confiance de la Chambre popu-

(1) Todd, p. 28, 34, 74, 109, 346, etc.

laire (1). C'est ainsi encore que, dans un ordre d'idées moindre, les droits et prérogatives du gouverneur ont été sensiblement modifiés par de simples instructions, étant entendu que l'omission du rappel de certains pouvoirs dans ces documents équivalait à une abrogation. De cette manière fut réalisée, en particulier, la suppression du droit d'appel au gouverneur dans les causes civiles (2). Pareille procédure est, au demeurant, conforme aux traditions du droit public anglais. Elle présente le double avantage de laisser les institutions publiques se modifier en quelque sorte d'elles-mêmes, sous la pression des nécessités et des événements, et de consacrer ensuite, d'une manière rapide et simple, les changements apportés par la coutume dans le fonctionnement des institutions publiques, sans qu'il y ait besoin d'avoir recours à la procédure toujours dangereuse d'une révision constitutionnelle au moyen de textes légaux formels.

Cela dit, et conformément à la distinction posée plus haut, il y a lieu d'envisager le fonctionnement des institutions coloniales à un double point de vue : 1° en ce qui concerne les affaires extérieures ou celles qui touchent aux intérêts de l'Empire ; 2° au point de vue des affaires purement locales.

(1) Todd, *op. cit.*, p. 76. Speyer, *op. cit.*, p. 107.
(2) *Idem*, *op. cit.*, p. 45.

1° *Affaires extérieures ou impériales.* — Le principe en cette matière est que la mère patrie se réserve un droit de direction et de contrôle étroit, et qu'aucun acte s'y rattachant ne peut être accompli par le gouvernement colonial sans l'approbation préalable de l'autorité impériale (1).

Nous examinerons, dans la dernière partie de cette étude, les droits des colonies en ce qui concerne les affaires politiques extérieures ; aussi nous n'exposerons en ce moment que ce qui se rapporte aux questions intérieures touchant aux intérêts de l'Empire.

Dans la réalité des choses, cette dernière formule est assez imprécise ; le gouvernement impérial, en vue de s'assurer une liberté d'action plus grande, a même eu soin de ne pas définir avec trop de minutie dans ses instructions aux gouverneurs le sens et la portée de cette expression. D'une manière générale, elle comprend toutes les affaires qui, par quelque côté, peuvent affecter la législation, les droits, la suprématie ou les obligations internationales de la mère patrie (2). On y range, plus spécialement, toutes les matières concernant l'armée, la marine, l'établissement de droits différentiels autres que ceux autorisés par des actes spéciaux ; les droits des sujets britanniques ne résidant pas

(1) Todd, *op. cit.*, p. 40, 155, 157, 166, 180, 302, etc.
(2) *Idem*, p. 39 et 163.

dans la colonie ; les lois concernant la naturalisation (1), l'immigration ; les mesures individuelles ayant pour objet d'accorder le divorce ou de favoriser le gouverneur de dons en argent ou en nature ; celles qui établissent des monnaies autres que celles en usage dans le Royaume Uni ; celles qui affectent les prérogatives royales (droit de grâce, etc.), ou qui porteraient préjudice au commerce et à la navigation de la mère patrie et de ses dépendances ; les lois contraires aux traités conclus par la Grande Bretagne, etc. (2).

A l'égard de ces lois la Couronne est armée d'un double pouvoir : 1° le désaveu par le roi en conseil privé (3) ; 2° le droit de déférer ces actes aux cours locales avec appel au comité judiciaire du Conseil privé, en vue de faire décider si elles sont *ultra vires* (4).

Il est intéressant de montrer comment l'exercice de ce droit de veto ou, plus généralement, la théorie de l'inconstitutionnalité des lois coloniales se rattache aux traditions constitutionnelles de la mère patrie, d'une part, de l'autre, aux origines mêmes de la colonisation anglaise.

(1) Les lois locales concernant la naturalisation, même approuvées par la Couronne, n'ont d'effet que dans les limites de la colonie intéressée. Todd, *op. cit.*, 293.

(2) Todd, *op. cit.*, p. 163.

(3) *Idem*, p. 40, 157, 180, 241, etc.

(4) *Idem*, p. 160, 302, 537, etc.

Le droit de veto est conforme d'une part aux plus anciennes traditions anglaises. Ainsi que nous l'avons exposé en effet, le souverain constitue en Angleterre un des éléments du pouvoir législatif, concurremment avec le Parlement. Il en résulte que la loi votée par le Parlement n'est parfaite qu'après la sanction royale et que celle-ci, par suite, pouvait être refusée par le roi qui annulerait ainsi par son veto l'autonomie du Parlement. Toutefois, ce droit de veto devenu pratiquement inefficace en Angleterre, avec le triomphe du Parlement, devait être conservé à l'égard des colonies, pour assurer la suprématie de la métropole et la conservation du lien qui unit la Grande-Bretagne à ses colonies.

D'un autre côté, l'exercice du veto se rattache aux origines même des colonies anglaises.

La constitution primitive des colonies était déterminée par une charte qui précisait l'étendue des droits et devoirs réciproques du souverain et des colons. Lorsque ces chartes déterminaient l'objet auquel devaient tendre pour le bien de la colonie les lois comprises dans celle-ci, les chartes réservaient complètement au roi, ou au Parlement, ou peut-être, à la justice anglaise, le droit de reviser et d'annuler les lois (1).

(1) Gourd, *Chartes coloniales et constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord*, t. I, p. 21 et ss. — Lebrun, *L'inconstitutionnalité des lois aux États-Unis*, p. 18 et ss.

Ces traditions ont été tout naturellement maintenues à l'égard des colonies, en vue d'assurer la prédominance de l'Angleterre sur ses possessions coloniales.

Voici la procédure suivie pour l'exercice du droit de veto. Toutes les lois concernant les intérêts de l'empire rentrent dans la catégorie de celles que le gouverneur doit expressément réserver à la sanction de la Couronne, c'est-à-dire qu'il ne pourrait les approuver lui-même, par délégation du souverain.

Dès qu'une loi quelconque est votée par la législature locale, le ministre local de la justice, ou tout autre officier judiciaire spécialement désigné, adresse un rapport au gouverneur dans lequel il expose si la loi rentre dans la catégorie de celles qui sont de la compétence exclusive de la législature locale, et, dans ce dernier cas, si elle ne contient rien de contraire aux lois ou aux traités de la métropole (1). Le gouverneur doit alors examiner ou faire examiner par ses conseillers la loi émanant de la législature locale en vue d'en déterminer exactement la nature et la portée (2). Il peut, à cet effet, s'entourer de tous conseils ou avis légaux, et même, s'il le juge nécessaire, provoquer l'avis de l'Attorney and Sollicitor de la Grande-Bretagne (3).

(1) Todd, *op. cit.*, p. 166.
(2) *Idem*, p. 160, 169, 586, 628, etc.
(3) *Idem*, p. 166.

Deux cas peuvent alors se présenter :

1° Ou bien la loi affecte, par quelque côté, les intérêts de l'Empire. Le gouverneur doit, alors, réserver de droit cette loi à l'approbation de la Couronne.

2° Ou, au contraire, elle intéresse exclusivement les affaires locales, sans relation quelconque avec les droits de l'Empire, et, dans ce cas, le gouverneur, par délégation du souverain peut, soit approuver la loi, soit y opposer son veto.

En outre, le Gouverneur est tenu de transmettre au Secrétaire d'État pour les colonies, dans le plus bref délai, une expédition de toutes les lois votées par le parlement local, qu'elle qu'en soit la nature (1). Sur quoi, la Couronne peut, dans un délai de deux ans, à compter de cette réception, désavouer les lois qui lui sont ainsi transmises. Elle peut même désavouer une loi déjà approuvée par le gouverneur comme rentrant dans la compétence exclusive et de dernier degré de la législature locale, s'il lui apparaît que les mesures qui s'y trouvent édictées affectent les intérêts ou la législation de la mère patrie (2). A cet effet, le Secrétaire d'État soumet les bills coloniaux à l'examen des conseillers légaux de la Couronne, afin de faire déterminer

(1) Todd, p. 170.
(2) *Idem, op. cit.*, p. 171.

s'ils ne contiennent rien de contraire aux prérogatives de la Couronne et aux lois de l'Angleterre (1).

La désapprobation de la loi est effectuée, s'il y a lieu, par un ordre du roi en conseil privé, sur le rapport du Secrétaire d'État pour les colonies. Elle a pour effet de rendre la loi nulle et de nul effet. La désapprobation est notifiée au gouverneur par l'intermédiaire du Secrétaire d'État des colonies. Dans le cas contraire, ce dernier notifie au gouverneur que sa Majesté ne sera pas priée de désapprouver la loi (2).

Il y a ainsi intérêt, dans la plupart des cas, à déférer directement les lois au souverain en conseil privé, en raison de la plus grande célérité qui en résulte. Toutefois, le gouverneur aux colonies ou le Secrétaire d'État dans la métropole, ou même tout particulier intéressé à ce faire, peuvent, s'ils le jugent à propos, déférer les lois au cours de justice locale, et, en dernier lieu, en appel, au comité judiciaire du conseil privé, en vue d'en faire apprécier la constitutionnalité (3). Dans ce cas, et conformément aux principes de la justice retenue qui demeure en vigueur en Angleterre, c'est encore le souverain qui, ainsi que nous l'avons exposé ci-dessus, est, par la sanction qu'il donne à l'avis du comité, appelé à trancher la question de la légalité

(1) Todd, p. 171.
(2) *Idem*, p. 172.
(3) *Idem*, p. 161, 302, 312, 537, 574, etc.

des lois votées par la législature locale (1). C'est qu'en effet la maxime « Le roi ne reconnaît pas de suprématie », devenue pratiquement inapplicable dans le Royaume Uni, a conservé toute sa force vis-à-vis des parlements coloniaux, dans les cas affectant les intérêts de l'Empire (2). Toutefois, et même dans ce cas, le respect des formes constitutionnelles veut que la loi ne soit formellement désapprouvée que si la décision de justice intervient dans le délai de deux années qui court depuis la réception des lois par le Secrétaire d'Etat.

Enfin, dans certains cas, le gouverneur peut retarder l'examen de la loi afin de permettre à la législature locale de revenir sur sa décision, au cours d'une autre session.

Telles sont les questions touchant aux intérêts de l'Empire ; ce sont à peu près les seules dans lesquelles intervienne directement le pouvoir impérial (3).

2° *Affaires locales.* — Dans la gestion des affaires strictement locales, c'est-à-dire qui n'affectent, à aucun

(1) Glasson, t. II, p. 551 et ss.

(2) Todd, p. 245, 305.

(3) On peut y ajouter, en outre, la prérogative que se réserve la Couronne d'accorder des titres, honneurs et distinctions honorifiques. Cette prérogative constitue, en fait, un moyen d'action appréciable du gouvernement impérial sur les dirigeants coloniaux. Todd, *op. cit.*, p 313 à 348.

titre, les intérêts de l'Empire, le principe est que les colonies jouissent de la plus large autonomie.

Toutefois, pour bien étudier l'action du pouvoir impérial dans tous ses aspects mentionnons que le gouvernement de la Couronne peut intervenir même dans les affaires strictement locales d'une colonie dans les quatre cas suivants (1) :

1° Lorsqu'il s'agit de l'interprétation à donner aux règlements impériaux assignant aux autorités impériales certains pouvoirs relatifs aux colonies ;

2° En cas d'appel au Secrétaire d'État, sur le désir exprès ou avec le concours des autorités locales, pour lui demander son avis sur un point contesté relativement aux droits et prérogatives des corps politiques de la colonie ;

3° Par voie de suggestions aux autorités locales pour attirer leur attention sur certains faits ou renseignements touchant à des questions importantes et d'un intérêt public ;

4° Dans le cas de difficultés entre deux colonies voisines ou appartenant à une même fédération. Tels sont, à l'heure actuelle, les seuls pouvoirs conservés par les autorités impériales dans les affaires exclusivement locales des colonies à self-government.

Ceci posé, nous examinerons successivement le fonc-

(1) Todd, *op. cit.*, p. 200 et ss.

tionnement du pouvoir exécutif et celui du pouvoir législatif dans la gestion des affaires locales et les relations qui unissent ces deux pouvoirs.

### A. *L'œuvre exécutive. Relations et responsabilité respective du gouverneur et des ministres*

1° Le gouverneur assume, avec le concours et par l'intermédiaire de ses conseillers légaux, les ministres, l'exercice du pouvoir exécutif. Nous allons essayer de fixer ici les principaux traits de la mission qui lui est confiée.

Comme le souverain anglais, le gouverneur règne et ne gouverne pas (1); nous avons déjà exposé pourquoi il convenait de ne pas prendre cette formule au pied de la lettre. Sans doute, et comme le souverain anglais, la volonté du gouverneur ne peut s'accomplir sans le concours de ses ministres, seuls responsables devant la Chambre populaire; mais les circonstances lui attribuent un rang particulièrement élevé dans l'organisation politique coloniale. Représentant du pouvoir impérial, le gouverneur ne se borne pas à veiller à la défense des intérêts de l'Empire dans la colonie; il doit, en outre, contribuer à fortifier les sentiments de loyalisme envers le souverain et d'attachement à la mère patrie dans la colonie qu'il est chargé d'adminis-

(1) Todd, *op. cit.*, p. 28, 31, 92, 626, 758, etc.

trer. 2° Et, en ce qui concerne les affaires purement locales sa haute personnalité et les circonstances relatives à l'instabilité des partis que nous avons exposées en font un arbitre et un modérateur tout indiqué des passions locales particulièrement vives quelquefois et dont il doit toujours se tenir à l'écart, sous peine d'être relevé de ses fonctions.

Il nomme et révoque, au besoin, les ministres, en se conformant aux indications de la majorité de la Chambre basse : le ministère ainsi constitué ne peut, en effet, se maintenir au pouvoir qu'aussi longtemps qu'il jouit de la confiance de cette assemblée.

Ainsi, le gouverneur ne peut agir qu'avec le concours et l'avis de ses ministres responsables devant la Chambre populaire. Toutefois, en trois circonstances au moins, le gouverneur est autorisé à passer outre aux avis de ses conseillers.

1° Lorsqu'il s'agit d'affaires touchant aux intérêts de l'empire (1);

2° En matière de dissolution de la Chambre basse ; le gouverneur peut, en effet, contrairement à la pratique anglaise (2), refuser à ses ministres cette dissolution, lorsque cette proposition lui paraît inspirée plutôt par

(1) Todd, *op. cit.*, p. 40, 52, 819.

(2) Anson, *op. cit.*, 3e édit., p. 31.

un esprit de parti que par le désir de mettre fin à une situation politique difficile (1) ;

3° Dans l'exercice du droit de grâce qui a été conservé par le gouverneur comme un démembrement des anciens pouvoirs judiciaires du souverain, et pour lequel il n'est pas lié par l'avis de ses ministres (2).

Hors ces cas exceptionnels, les ministres exercent, en fait, la plénitude du pouvoir exécutif sous le contrôle du gouverneur. Ils accomplissent, directement, tous les actes de routine administrative, sauf à en rendre compte au gouverneur (3). Toutefois, les actes qui exigent l'intervention individuelle de ce dernier (ordonnancement des dépenses, nomination et révocation des fonctionnaires, etc.) doivent être accomplis par lui en personne. En ce qui concerne plus spécialement les nominations et révocations de fonctionnaires, le gouvernement est même tenu d'exercer un contrôle étroit en vue de les soustraire aux influences des passions locales (4). Les juges, notamment, dans la plupart des colonies à self-government, ne peuvent être révoqués

(1) Todd, *op. cit.*, chap. XVII, p. 759 et ss. — Speyer, *op. cit.*, p. 72. — Egerton. *op. cit.*, p. 385.

(2) *Idem*, *op. cit.*, p. 344, 369.

(3) *Idem*, *op. cit.*, p. 656.

(4) Toutefois, au Canada et dans la plupart des colonies australiennes, les employés des deux Chambres sont nommés et révoqués par le speaker. Todd, p. 42.

que par le gouverneur sur une adresse des deux Chambres (1).

La règle n'en est pas moins qu'en cas de conflit avec ses ministres sur des questions d'intérêt purement local, la volonté du gouverneur doit, d'une manière générale, plier devant celle des ministres, s'ils sont investis de la confiance de la Chambre basse et sauf les exceptions énumérées ci-dessus. Toutefois, et s'il le juge conforme au bien public et aux aspirations de la population, le gouverneur en cas de conflit peut renvoyer ses ministres et constituer un nouveau ministère, à la double condition que celui-ci consente à assumer devant les Chambres la pleine responsabilité des actes du gouverneur, et que la Chambre populaire accorde sa confiance au nouveau ministère. Le gouverneur peut même, à cet effet, dissoudre la Chambre basse avec le consentement du nouveau ministère, en vue de lui procurer, par de nouvelles élections, une majorité favorable (2). Il doit, dans ce cas, en aviser

(1) Todd, p. 827 et ss.

(2) Tel a été le cas, notamment à Terre-Neuve en 1861. Le gouverneur en conflit avec ses ministres au sujet d'un bill sur le traitement des fonctionnaires constitua un nouveau ministère qui fut mis en échec par la Chambre basse. La dissolution de la Chambre suivie de nouvelles élections procura au ministère la majorité qui lui était nécessaire. La même procédure fut suivie au Canada, en 1891, dans la célèbre affaire de la baie des Chaleurs, à l'occasion de laquelle les ministres en fonctions et un

immédiatement le Secrétaire d'État pour les colonies et lui rendre compte des motifs qui l'ont fait agir. Il est bien évident que la nécessité pour le gouverneur de faire approuver, en définitive, sur ce point, sa politique par la majorité de la Chambre populaire, le rendra très circonspect en fait d'intervention dans les affaires purement locales, un échec en cette matière ayant pour effet de le placer dans l'alternative de se soumettre ou de se démettre.

Dans l'accomplissement de sa mission, le gouverneur n'est responsable que devant le Secrétaire d'État, donc, indirectement, et en dernière analyse, devant le parlement impérial appelé à approuver la conduite du ministre (1). De la sorte, la maxime constitutionnelle anglaise « The king can do no wrong » s'applique intégralement dans les rapports du gouverneur et de la législature locale, de même qu'entre le souverain et le parlement impérial (1). Nous avons vu, toutefois, que, par l'intermédiaire de ses ministres, la politique du gouverneur peut, indirectement, se trouver soumise à la ratification de la Chambre populaire, dans les cas où les ministres sont appelés à assumer la responsabilité des actes du gouverneur.

2° Au-dessous du gouverneur, les ministres assument

certain nombre de membres de la Chambre basse avaient été convaincus de concussion. Todd, *op. cit.*, p. 636 et ss.

(1) Todd, *op. cit.*, p. 37, 107, 132, 134, 292, 739, etc.

la direction des affaires locales. Ils doivent rendre compte au gouverneur de tous leurs actes et, notamment, soumettre préalablement à son approbation tous les bills qu'ils se proposent de présenter au parlement local, réserve faite toutefois, de ce qui concerne la préparation des prévisions budgétaires qui, conformément aux usages constitutionnels anglais, est faite en dehors de l'intervention du chef de l'État (1).

Hormis les cas où le gouverneur doit agir en conseil, et sauf circonstances extraordinaires, les ministres délibèrent en dehors de la présence du gouverneur. Un rapport sur les délibérations du conseil est transmis à celui-ci par les soins du premier ministre, qui, au besoin, traite directement avec le gouverneur des suites à donner aux décisions du conseil (2).

Nous avons exposé que, pour les affaires purement locales, et sauf instructions spéciales du Secrétaire d'État, le gouverneur est tenu de suivre l'avis de ses ministres. Aussi bien les ministres assument devant le parlement local, spécialement devant la Chambre populaire, la responsabilité de leurs actes. Ils sont également responsables, en principe, des simples avis donnés au gouverneur dans le cas où celui-ci est autorisé à agir contrairement à leurs conseils ; ceci est conforme, d'ailleurs, à la maxime anglaise « avis et responsabilité

(1) Todd, *op. cit.*, p. 637.
(2) *Idem*, p. 47 et ss.

se donnent la main ». Toutefois, la pratique constitutionnelle admet que les ministres ne doivent être tenus pour responsables que des avis donnés par eux et suivis par le gouverneur et non de ceux auxquels ce dernier ne s'est pas conformé.

### B. — *La fonction législative. — Prérogatives et conflits d'attribution des deux Chambres*

Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le gouverneur représentant la personne du souverain et par deux Chambres, dont l'une au moins est toujours élective.

Conformément à la faculté qui leur a été reconnue de définir les privilèges ou immunités des assemblées et ceux des membres de celles-ci, à condition que les uns et les autres n'excèdent pas les droits reconnus aux communes anglaises, la plupart des colonies ont donné à leurs Chambres des pouvoirs et un rôle respectif à peu près identiques à ceux de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords. Cette identité n'existe, toutefois, et ici encore (Cpr. p. 50), qu'en apparence.

Des différences profondes existent plus particulièrement entre les Chambres hautes des colonies et la Chambre des Lords anglaise. Les Chambres hautes des

diverses colonies ne sont point recrutées, en effet, parmi les membres d'une aristocratie (1) représentant les traditions et le passé du pays; d'autre part, dans les colonies fédérées, les membres de la Chambre haute, sont appelés à défendre plus spécialement les intérêts particularistes des états membres; enfin, dans quelques colonies, les membres de ces assemblées, à la différence de la Chambre des Lords, tiennent leur mandat de l'élection. Pour ces diverses raisons les Chambres hautes des colonies autonomes constituent des corps politiques pratiquement très différents de la Chambre des Lords anglaise.

Toutefois, en apparence au moins, le fonctionnement des deux Chambres coloniales reproduit celui de la Chambre des Lords et de la Chambre des communes anglaises. Comme en Angleterre, les ministres ne sont responsables, pratiquement, que devant la Chambre populaire qui, ayant seule la prétention de représenter les électeurs et les contribuables, tient à ce titre, entre ses mains la direction de la politique générale du pays. En effet, la Chambre haute se borne à assurer le contrepoids nécessaire en exerçant un droit de contrôle général sur les actes de la Chambre populaire. Il suit

(1) Quelques essais avaient été faits, toutefois, pour créer dans certaines colonies une aristocratie locale, notamment au Canada, par l'acte de 1791. Aucune suite utile ne fut donnée à cet essai. EGERTON, *op. cit.*, p. 251.

de là, notamment, que, comme en Angleterre la Chambre basse représentant seule les intérêts des contribuables a seule le droit d'initiative dans les matières budgétaires et d'une façon générale, financières (1).

Par contre, les différences profondes qui existent entre la Chambre des Lords anglaise et les Chambres hautes des colonies entraînent des modifications non moins importantes dans le fonctionnement des institutions. Les conflits d'attribution entre les deux Chambres sont, en effet, très fréquents et assez aigus pour motiver assez souvent, la dissolution de la Chambre populaire (2). En matière financière, notamment, dans les colonies où la Chambre haute élue prétend représenter les contribuables, au même titre que la Chambre populaire, de fréquentes difficultés ont surgi entre les deux Chambres et d'interminables discussions ont été engagées sur les droits respectifs des deux assemblées. Aussi il a fallu, dans bien des cas où l'esprit de conciliation du gouverneur n'arrivaient pas à aplanir ces conflits, recourir à la dissolution de la Chambre basse pour mettre fin à des situations politiques inextricables.

(1) Todd, *op. cit.*, p. 705 et ss.
(2) Voir de très nombreux exemples dans Todd, p. 707 et ss.

### C. — *Relations entre les organes exécutifs et législatifs dans les colonies*

Les législatures locales votent le budget sans intervention du gouverneur qui, en cette matière, ne possède que le droit de suggestion (1), sauf dans les cas où les dépenses votées seraient contraires à la loi ou aux statuts qui régissent les colonies (2). Elles votent les lois et mesures concernant les questions d'intérêt local ou même impérial, sous réserve du droit que possède le gouverneur d'opposer son veto aux lois d'intérêt purement local, ou de réserver à l'approbation de la Couronne, suivant la procédure que nous avons exposée, ou enfin de déférer aux cours locales, avec appel au Comité judiciaire du Conseil privé, les lois qui lui paraîtraient excéder les pouvoirs reconnus aux législa-

(1) La législature est tenue, toutefois, de se conformer à ces suggestions pour l'appropriation des dépenses. Ces suggestions lui sont transmises par un message spécial du gouverneur. La métropole n'assumant aucune des dépenses locales relatives aux colonies à self-government (*no representation without taxation*) et n'accordant aucune garantie aux emprunts de ces colonies a entendu leur laisser la plus complète liberté en matière financière. Todd, *op. cit.*, p. 637.

(2) Exemple : une loi ayant pour objet d'accorder un don en argent ou en nature au gouverneur devrait être réservée par lui à l'approbation de la Couronne.

tures locales ou affecter les intérêts de l'empire. Nous avons déjà exposé ces divers points.

Nous avons étudié précédemment les principes qui président à la responsabilité des ministres et du gouverneur devant les Chambres, ainsi que les conditions relatives à la dissolution de la Chambre populaire.

Il est inutile par suite d'y revenir ici.

*
* *

En résumé, la constitution des colonies anglaises à *self government* reproduit, d'une manière générale, la constitution politique de la mère patrie, c'est-à-dire les traits essentiels d'une monarchie constitutionnelle et parlementaire, à savoir : irresponsabilité du souverain, dans l'espèce, le gouverneur, devant le parlement ; obligation pour le chef de l'État de n'agir qu'avec le concours de conseillers légaux responsables de leurs actes devant la Chambre populaire ; droit de contrôle général du parlement représentant les intérêts et les aspirations de la population. Mais, on l'a vu, il était naturel que cette organisation générale subit, dans les colonies autonomes, les modifications que nécessitaient la suprématie de l'Angleterre et la conservation du lien qui unit ces colonies à la mère patrie.

(1) Todd, *op. cit.*, p. 157.

## SECTION II

### Particularités de l'organisation politique des diverses colonies a self-government

§ 1er. — *Les colonies unitaires : Terre-Neuve, Le Cap, Nouvelle-Zélande, Natal.*
§ 2. — *Les fédérations coloniales · A. Canada. B. Australie.*
§ 3. — *Transvaal, Orange et future confédération de l'Afrique du Sud.*

#### § 1er. — Les colonies unitaires

Le groupe des colonies unitaires dotées du self government ne comprend guère, actuellement, que des colonies qui ont refusé, jusqu'ici, en raison de considérations tirées d'une politique particulariste et d'intérêts de clocher, de s'affilier aux confédérations coloniales voisines, — telles Terre-Neuve et la Nouvelle-Zélande, — ou bien encore des colonies appelées, dans un avenir plus ou moins proche, à se fédérer entre elles, telles les colonies de l'Afrique du Sud : le Cap, le Natal, le Transvaal et l'Orange.

L'organisation de ces colonies ne présente rien de particulier et reproduit les caractères essentiels d'une colonie autonome que nous avons précédemment exposés.

Dans toutes, en effet, fonctionnent deux assemblées :

une Chambre populaire, élue suivant un mode qui tend à se rapprocher du suffrage universel, et une Chambre haute, nommée par la Couronne ou élue suivant les colonies.

A Terre-Neuve (1), la Chambre haute ou conseil législatif se compose de quinze membres nommés à vie par la Couronne ; la Chambre basse, ou assemblée législative, de trente-six membres élus par tous les citoyens propriétaires ou locataires d'une maison d'habitation depuis un an au moins avant l'élection.

Dans la colonie du Cap (1) la Chambre basse comprend soixante-seize membres ; la Chambre haute, vingt-deux ; les membres des deux assemblées sont élus par le même collège électoral, le droit de vote y est subordonné à la possession d'un revenu annuel de 50 livres, au moins, ou à l'occupation d'un freehold. Pour être éligible à la Chambre haute, il faut posséder des immeubles d'une valeur de deux mille livres sterling, au moins, ou une propriété mobilière d'au moins quatre mille livres.

La Nouvelle-Zélande (1) possède une Chambre haute ou conseil législatif composée de cinquante-quatre membres, dont trois indigènes maoris, nommés pour sept ans par la Couronne et une Chambre des représentants comptant quatre-vingt-quinze membres

(1) Dareste. *Les constitutions modernes.*

dont quatre maoris. Le droit de vote est soumis à des conditions de cens : à savoir la possession d'immeubles d'une valeur de 25 livres au moins.

Le Natal (1) possède deux chambres législatives : un conseil législatif composé de onze membres nommés par le gouverneur, sur l'avis de ses ministres et répartis parmi les 8 comtés entre lesquels la colonie est divisée, une assemblée législative de trente-sept membres élus par treize circonscriptions électorales par les sujets anglais âgés de 21 ans au moins, résidant dans la colonie depuis trois ans et possédant une propriété immobilière d'une valeur de 50 livres ou un revenu annuel non inférieur à 9 livres. L'assemblée est élue pour 4 ans. Les membres du conseil sont nommés pour 10 ans, ils doivent être âgés de 30 ans et posséder dans la colonie une propriété immobilière d'une valeur de 500 livres au moins.

Nous examinerons, ultérieurement, le régime du Transvaal et de l'Orange.

### § 2. — Les fédérations coloniales

#### *Le Canada*

Le régime du gouvernement responsable institué en

(1) LUCAS. *Historical geography of the British Colonies*, vol- IV, p. 37.

1840 et dans les années suivantes au Canada et dans les différentes colonies anglaises de l'Amérique du Nord devait conduire à une fédération de ces diverses collectivités politiques. La communauté de race et de mœurs, en dépit de la présence d'un élément français important, mais, surtout, une identité d'intérêts devaient porter ces colonies à s'unir pour la poursuite de buts communs. La menace d'un danger extérieur vint hâter la constitution de la fédération. Les rapports du Canada et de la puissante république américaine, sa voisine, avaient pris, depuis quelque temps, une tournure inquiétante. D'anciennes inimitiés entre les descendants des loyalistes anglais et des premiers canadiens français, d'une part, et ceux des anciens sujets britanniques des colonies devenues indépendantes de l'autre, contribuaient à maintenir entre les deux pays des sentiments d'hostilité et de méfiance que les divers incidents survenus à l'occasion de la guerre de sécession, les sympathies affichées par l'Angleterre pour les sudistes etc... aggravèrent au point de faire craindre un instant la guerre (1).

Aussi, l'opinion publique canadienne ne tarda-t-elle pas à réclamer l'union des diverses colonies de l'Amérique du Nord. En 1864, une convention de 33 représentants des diverses colonies se réunit à Québec et

(1) Speyer, *op. cit.*, page 121.

adopta, à l'unanimité, 72 résolutions exposant les conditions auxquelles les diverses provinces, par l'intermédiaire de leurs délégués, consentiraient à entrer dans une fédération générale. Ces résolutions furent adoptées, sous forme d'adresse à la reine, par les législatures des colonies intéressées : Canada, Nouvelle-Écosse et Nouveau Brunswick. En 1867, le parlement impérial adopta l'acte de l'Amérique britannique du Nord qui fixait le statut politique de la nouvelle fédération. Celle-ci prenait le nom de Dominion du Canada. La Colombie britannique et le Manitoba s'incorporèrent à l'Union dès 1870-71, l'île du prince Edouard, en 1873, les territoires du Nord-Ouest en 1876 (1).

Terre-Neuve a seule refusé, jusqu'ici, d'entrer dans la confédération.

Voici les dispositions essentielles de l'acte de 1867.

1° *Pouvoir exécutif.* — Le gouvernement fédéral du Canada comprend un pouvoir exécutif exercé par le gouverneur, au nom du souverain et par ses conseillers légaux les ministres. Nous ne revenons pas sur cette organisation qui a déjà été exposée ci-dessus.

2° *Pouvoir législatif.* — Le système adopté par le Canada s'est inspiré plutôt du système anglais que de la constitution des États Unis (2). Le pouvoir législatif

(1) Ce territoire n'a été représenté au parlement fédéral qu'à partir de 1895.

(2) Lefur, *État fédéral et confédération d'États*, p. 274.

est constitué en effet par le gouverneur et deux chambres : l'accord de ces trois éléments est indispensable pour l'élaboration d'une loi fédérale.

La Chambre haute ou Sénat représente plus particulièrement, comme dans tout organe fédéral, les intérêts particuliers des États membres. A cet effet il est composé de membres nommés par le gouverneur de manière à attribuer à chaque colonie membre une représentation déterminée par la Constitution (art. 23). La Chambre des communes est élue par les provinces suivant les lois électorales propres à chaque colonie membre. En vue de ménager une représentation suffisante à l'élément français la province de Québec doit avoir un nombre fixe de soixante-cinq députés, la représentation des autres provinces sera déterminée proportionnellement à ce chiffre suivant l'importance de leur population. Le speaker du Sénat est nommé et révoqué par le gouverneur, celui de la Chambre des communes est élu par ses collègues.

3° *Pouvoirs respectifs du gouvernement fédéral et des gouvernements locaux des diverses colonies.* — Le principe général, en cette matière, est que le parlement fédéral, légifère sur toutes les matières qui n'ont pas été formellement et limitativement réservées aux parlements locaux par l'article 92 de l'acte de 1867.

Le principe ainsi adopté s'écarte de la règle généralement suivie par les constitutions fédérales, qui ré-

servent expressément aux États membres tous les pouvoirs qui n'ont pas été formellement attribués à l'organe fédéral (Suisse, États-Unis, Mexique, Venézuéla, Argentine, Brésil, Allemagne) (1).

La règle générale qui a présidé à la répartition de compétences entre l'organe fédéral et les colonies membres a été d'attribuer au pouvoir fédéral toutes les matières d'intérêt général tandis que les Parlements locaux conservaient compétence pour toutes les affaires d'intérêt purement provincial.

Ces affaires au nombre de 16 comprennent principalement :

1° La modification de la constitution provinciale, sauf en ce qui concerne les pouvoirs du lieutenant gouverneur ;

2° Les questions relatives aux taxes et emprunts d'intérêt provincial ;

3° La création d'emplois publics provinciaux et la fixation des traitements y attachés ;

4° Les institutions municipales ;

5° La création d'hôpitaux et autres établissements charitables ;

6° Les travaux publics, sauf ceux considérés comme étant d'intérêt général à tout le Dominion (chemins de fer, lignes télégraphiques ou de navigation, canaux, etc., se prolongeant hors des limites de la province ; tra-

vaux déclarés d'intérêt général par le parlement fédéral, etc.) ;

7° La propriété et les droits civils dans la province ;

8° La justice provinciale ;

9° D'une manière générale toutes les questions d'intérêt purement provincial.

La constitution énumère en outre, « pour plus de garantie », certaines matières qui sont expressément de la compétence du pouvoir fédéral (art. 91). Des difficultés ont surgi de ces deux énumérations qui ne sont point, toujours, suffisamment distinctes (1).

De plus, en dehors des affaires qui sont de la compétence exclusive de la fédération ou des provinces, l'acte de 1867 crée un domaine commun sur lequel pourra s'exercer l'action concurrente des deux pouvoirs, et qui comprend (2) :

1° La législation civile que, dans un but d'unification, le parlement fédéral pourra modifier avec le consentement des législatures intéressées, dans les trois anciennes provinces de droit anglais : Ontario (autrefois Haut-Canada, Nouvelle-Ecosse, Nouveau-Brunswick.

2° Les questions relatives à l'agriculture et à l'immi-

(1) Lefur, *op. cit.*, p. 270.

(2) Bourinot. *Federal Government in Canada.* — Speyer, *op. cit.*, page 127.

gration qui sont considérées comme affectant le développement du Dominion tout entier.

Le gouverneur général est représenté, dans chaque colonie membre de la fédération, par un lieutenant gouverneur, nommé par le gouverneur général en Conseil privé, sous le grand sceau du Canada. Ce fonctionnaire est assisté de plusieurs ministres responsables devant la législature locale. Celle-ci comprend le plus souvent une, quelquefois deux Chambres, nommées suivant des principes analogues à ceux qui régissent le recrutement des diverses législatures coloniales. Le lieutenant gouverneur remplit vis-à-vis de la colonie qu'il administre le même rôle que le gouverneur général vis-à-vis de la fédération. Il représente la personne royale et l'autorité de la Couronne ; à ce titre, il est appelé à opposer son veto sur les lois locales, à les réserver à l'approbation du gouverneur général mandataire de la Couronne, ou, enfin, à les déférer aux cours de justice, suivant les distinctions établies ci-dessus. Mais, à la différence de gouverneur général, il n'est généralement pas muni d'instructions précisant la nature de sa mission à cet égard (1).

De plus, bien qu'il soit admis que le gouverneur général ne fasse que représenter la personne royale, vis-à-vis du lieutenant gouverneur, des controverses

(1) Todd, *op. cit.*, p. 517.

ont été élevées sur le point de savoir si, dans l'exercice du droit de veto, par délégation du souverain, le gouverneur général pouvait, au préalable, en référer au Secrétaire d'État. Il a été finalement admis, dans la pratique, que le gouverneur général approuve les lois provinciales sur le seul avis de ses ministres responsables, pour ces avis, devant le Parlement fédéral. Cette solution résulte de la pratique, effectivement suivie, plutôt que d'une décision formelle. Les controverses auxquelles donna lieu cette question firent l'objet de 1869 à 1877 d'une correspondance interminable entre le gouvernement de Dominion et le Secrétaire d'État aux colonies, analysée par Tadd dans les pages 445 à 452 de son ouvrage. Finalement aucune décision précise ne fut prise, mais l'usage effectivement adopté réserve au gouverneur général agissant sur l'avis de ses ministres le droit de se prononcer directement sur l'approbation ou le désaveu des lois votées par les législatures provinciales. Le pouvoir général n'en est pas moins responsable, dans l'exercice de ce droit devant le Secrétaire d'État pour les colonies.

*Révision de la Constitution.* — En cette matière et contrairement à la pratique suivie dans les états fédéraux, les états membres ne possèdent ni initiative ni participation (1), sauf en ce qui concerne la révision des cons-

(1) Lefur, *op. cit.*, p. 279.

titutions provinciales. La constitution fédérale pourra être modifiée suivant les cas par le Parlement impérial (rapport entre la métropole et la colonie, entre le pouvoir fédéral et les provinces, etc.), par le souverain en conseil privé (déplacement de la capitale, annexion de nouvelles provinces, etc.), ou par le Parlement canadien lui-même dans les cas énumérés dans les articles 35, 40, 41, 47, 52 et 45 de la constitution.

Enfin une haute Cour canadienne est chargée, sous réserve du droit d'appel au Conseil privé, de se prononcer sur les difficultés auxquelles donne lieu l'interprétation de la constitution, de donner son avis sur toutes les questions constitutionnelles qui lui sont soumises par le Gouverneur général, ou enfin de se prononcer sur la constitution utile des lois locales conformément aux principes exposés ci-dessus.

### *L'Australie*

A l'exemple des provinces canadiennes, les diverses colonies de l'Australie étaient appelées, par la force des circonstances, à constituer, un jour, une fédération générale. L'unité géographique de l'Australie, la communauté d'origine, de tempérament et de mœurs des habitants auraient rapidement conduit à la création d'un organisme fédéral si des rivalités locales et des conflits

d'intérêt n'en avaient retardé et compromis un moment la réalisation.

Comme pour le Canada, encore, ce fut, surtout, la menace d'un danger extérieur qui vint hâter la conclusion de l'accord en faisant disparaître ou, tout au moins, en atténuant les jalousies mesquines et les conflits d'intérêts qui avaient, jusqu'alors, séparé les diverses colonies du continent australien. Lorsque les colonies australiennes furent nées à la vie politique et qu'elles commencèrent à prendre conscience de leurs forces et de leurs perspectives d'avenir, on vit apparaître et se développer un sentiment de nationalisme australien, ou plutôt australasien, qui ne tarda pas à se traduire par l'affirmation d'une nouvelle doctrine de Monroë australienne, à l'encontre des acquisitions territoriales réalisées en Océanie par les diverses puissances européennes. La question des Nouvelles-Hébrides entre l'Angleterre et la France, et celle de la Nouvelle-Guinée avec l'Allemagne, notamment, fournirent aux colonies australiennes l'occasion de faire entendre de virulentes protestations auprès du gouvernement britannique contre les empiètements de l'Europe sur des terres que les colons australiens considéraient comme étant leur domaine propre (1).

(1) Lors de l'annexion de Samoa par l'Allemagne un écrivain Néo-Zélandais écrivit que celle-ci avait simplement créé une

Enfin, d'autres causes, d'ordre économique, celles-là, notamment la crise commerciale de 1892 qui vint démontrer la nécessité d'une union douanière inter-coloniale, en vue de réserver aux producteurs australiens le marché intérieur local, contribuèrent à faire apparaître comme plus nécessaire la fédération en un organe commun des intérêts jusqu'alors divergents des diverses colonies australiennes (1).

Dès 1847, Lord Grey avait suggéré la création de la fédération ; de 1851 à 1855, quelques gouverneurs australiens portèrent le titre de Gouverneur général de l'Australie avec un droit de contrôle général sur les actes des gouverneurs des diverses colonies. Toutefois, et en dépit de quelques tentatives malheureuses, ce ne fut qu'en 1881, sur l'initiative d'un des hommes d'État australiens les plus remarquables, sir Henry Parke, premier ministre des Nouvelles-Galles du Sud, que l'idée d'une fédération australienne commença à prendre corps.

La réunion des délégués des diverses colonies aboutit, en 1883, à la création d'un conseil fédéral qui fut approuvé par la Couronne en 1885. Ce conseil,

« seconde Alsace-Lorraine en Australasie » et fit ressortir à ce sujet la nécessité d'une fédération australienne.

GUYON, *la constitution australienne*, p. 64.

(1) SPEYER, *op. cit.*, p. 133. PICARD. *La fédération australienne*, p. 54.

simple assemblée délibérante sans pouvoirs, se borna à émettre des vœux sans sanction sur les sujets d'intérêt commun à toutes les colonies (1). Diverses autres tentatives furent faites, entre 1890 et 1894, en vue d'aboutir à une entente entre les colonies ; mais l'intransigeance de certaines d'entre elles, notamment de l'Australie occidentale, ne permit d'obtenir aucun résultat pratique.

Toutefois, en 1891, la première convention nationale, qui réunit à Sydney les délégués des colonies australiennes, élabora le projet qui, sous le titre de *Federal enabling act*, posait les bases de la future constitution de l'Australie. Ce projet devait être soumis au referendum populaire, dès que trois colonies s'y seraient ralliées. Conformément à ce projet, dont la réalisation fut retardée par la crise commerciale de 1891-1895, les délégués élus par les diverses colonies, au mois de mars 1897, se réunirent à Adélaïde et élaborèrent une constitution, sur la base du projet de 1891. Cette constitution fut soumise à l'examen d'une seconde convention nationale, à Sydney, en 1898, puis au referendum populaire. Alors, et bien qu'en fait, une grande partie des électeurs se fut désintéressée de la question (2), la nouvelle constitution obtint, partout, une forte majorité

(1) Picard, *op. cit.*, p. 75.

(1) Sur 673.000 inscrits la moitié environ (327.000) s'abstint de prendre part au vote. Guyon, *op. cit.*, p. 85. Picard, *op. cit.*, p. 138.

favorable, sauf dans les Nouvelles-Galles du Sud, où le QUANTUM des votes favorables ne fut pas atteint (1), bien qu'une assez faible majorité se fut prononcée en faveur de la constitution. Cet échec relatif en ce qui concernait cette colonie remettait tout en question.

Toutefois, les dissentiments portaient, non sur le principe même de la fédération, mais sur des questions de détail ; la constitution fut amendée conformément aux vœux des intéressés, soumise, une deuxième fois, au referendum populaire et approuvée d'enthousiasme par 377.000 votes environ contre 141.000. Le nombre des abstentions avait diminué de plus d'un tiers. En cet état de choses, la constitution fut soumise au gouvernement impérial, en vue de son approbation par le Parlement impérial. Le moment paraissait particulièrement bien choisi pour cela (2). L'idée d'nne fédération de l'Australie était particulièrement en faveur alors auprès de l'opinion publique anglaise qui voulait y voir une étape vers la future fédération impériale sous l'hégémonie de l'Angleterre.

M. Chamberlain, le Secrétaire d'État aux Colonies, tout en déclarant son intention de laisser à l'Australie

(1) L'approbation du projet de constitution était subordonnée à un chiffre minimum de suffrages favorables pour chaque colonie. Ce chiffre n'ayant pas été atteint dans les Nouvelles-Galles tout se trouverait donc remis en question. SPEYER, *op. cit.*, p. 137.

(2) SPEYER, *op. cit.*, p. 152. PICARD, *op. cit.*, p. 150.

la plus grande liberté, en ce qui concernait les affaires locales, affirma le droit et l'intention du gouvernement de conserver intacts les droits de la Couronne dans les affaires où l'intérêt de l'Empire était en jeu (1). Après avoir cédé sur les points de la constitution relatifs au pouvoir du Parlement fédéral de légiférer sur les matières touchant aux affaires extérieures ou aux prérogatives du pouvoir impérial (2), il porta tout son effort sur l'article 74 de la constitution relatif au droit d'appel au Conseil privé.

Le comité judiciaire du Conseil privé jouit, ainsi que nous l'avons vu, d'un droit d'appel, en dernier ressort, à l'égard de toutes les causes jugées par les cours coloniales, sur les matières intéressant la constitution de ces colonies, ou, en matière civile, toutes les fois que les sommes en litige dépassent une certaine importance. Or, d'après la rédaction proposée par les délégués australiens, les plaideurs conservaient, en matière civile, le droit d'appel au Conseil privé ; mais, toutes les fois que le litige comportait l'interprétation de la constitution, soit de la fédération, soit de celle d'un État membre, aucun appel n'était admis au Conseil privé

(1) Speyer, *op. cit.*, p. 154.

(2) En ces matières, en effet, la Couronne demeure toujours libre, conformément aux principes que nous avons exposés, de désavouer, et, par suite, d'annuler toute mesure du Parlement fédéral qui porterait atteinte aux intérêts de l'Empire.

« *à moins que des intérêts publics des autres domaines de Sa* « *Majesté ne fussent en jeu* ».

Cette clause ne tendait à rien moins qu'à supprimer, en fait, le droit d'appel au Conseil privé, c'est-à-dire, l'un des derniers vestiges de l'autorité impériale sur les colonies à gouvernement responsable. En effet, en vertu de cette disposition, et conformément au droit anglais, c'était le tribunal local qui devenait le juge de droit commun, le Conseil privé constituant une juridiction d'exception. Toutes les fois, donc, qu'une question constitutionnelle se présentait, c'était au tribunal local qu'il appartenait de décider souverainement, et sans appel possible, si la question touchait aux intérêts des autres domaines de Sa Majesté, c'est-à-dire, en somme, aux intérêts extérieurs de la mère patrie. On arrivait ainsi à enlever au Conseil privé, au profit de la Haute Cour locale, le droit de décider si, en votant une loi déterminée, le Parlement fédéral n'avait point excédé ses pouvoirs et lésé les intérêts extérieurs de l'Empire (1).

(1) Voyez notamment sur cette question le memorandum adressé par M. Chamberlain aux délégués coloniaux, reproduit dans GUYON, *op. cit.*, p. 130 et suivantes et dont voici le passage le plus saillant. « L'article (74) semble avoir été rédigé sous l'im- « pression que seul l'appel des Cours suprêmes des colonies irait « à la Haute Cour du Commonwealth, et ses effets, quant au « droit de Sa Majesté de permettre appel au Privy Council des « jugements des Cours suprêmes des colonies sont probléma- « tiques ».

Aussi M. Chamberlain insista-t-il très vivement pour la modification de cette clause. Le compromis qui, en dépit de l'intransigeance primitive des délégués coloniaux, put être accepté par les deux parties, règle la question de la manière suivante : 1° En matière civile, alors que des intérêts purement privés sont en jeu, les plaideurs peuvent toujours porter leur appel devant le Conseil privé, sauf les modifications qui pourraient être ultérieurement apportées à cette disposition par le Parlement fédéral (1) ; 2° en matière constitutionnelle, le droit d'appel au Conseil privé n'est supprimé que dans les questions concernant les limites *inter se* des pouvoirs constitutionnels du Commonwealth et ceux d'un ou de plusieurs États membres, ou concernant les limites *inter se* des pouvoirs constitutionnels des États les uns à l'égard des autres. En toute autre matière l'appel au Conseil privé est de droit. En résumé, avec le nouveau texte, l'appel au Conseil privé devient la règle — et le droit de la Haute Cour locale de prononcer des arrêts définitifs — l'exception.

La constitution ainsi amendée fut ratifiée par le Parlement impérial et sanctionnée par la Reine le 9 juillet 1900. Sa mise à exécution fut fixée au premier jour du

(1) Toutefois, toute loi votée en cette matière devra, préalablement à son exécution, être soumise à la la sanction royale. SPEYER, *op. cit.*, p. 161.

XX[e] siècle (1). L'Australie occidentale, demeurée d'abord à l'écart, est entrée dans la confédération dans le courant de l'année 1900. La Nouvelle-Zélande, seule, n'a point encore consenti à faire partie du Commonwealth.

Examinons, maintenant, les dispositions essentielles de l'acte qui a créé le Commonwealth (2) d'Australie.

1° *L'organe fédéral, le législatif et l'exécutif.* — Les pouvoirs exécutif et législatif sont exercés, respectivement, comme dans les autres colonies à gouvernement responsable, par le Gouverneur, assisté des ministres responsables, d'une part, et par deux Chambres, de l'autre. Mais des différences considérables existent en ce qui concerne l'élection de la Chambre haute. Accentuant le caractère démocratique de la constitution australienne, ses rédacteurs ont créé un Sénat, élu pour six ans, dans les mêmes conditions que la Chambre basse, par le suffrage direct, suivant la loi électorale de chaque État (3). Chaque État possède un nombre égal de représentants au sein du Sénat, soit 6 membres, donnant un total de 36 sénateurs. Cette disposition, nécessitée par l'étroite jalousie

(1) SPEYER, *op. cit.*, p. 162.

(2) Ce terme remonte à la dictature de Cromwell sur l'Angleterre. Il signifie littéralement « chose publique ».

(3) Dans les colonies qui ont accordé le droit de vote aux femmes : Australie Méridionale et Nouvelle-Zélande (lorsque cette dernière fera partie de la Confédération) celles-ci prennent ou prendront part à l'élection des membres des Chambres fédérales

des États moins développés a pour effet de faire véritablement du Sénat le représentant des intérêts particularistes des États, caractère qui se retrouve, d'ailleurs, dans la plupart des États fédéraux, les États-Unis notamment. La Chambre des représentants est élue, au prorata de la population, pour 3 ans. Elle comprend un nombre de membres double de celui des sénateurs, autant que possible, leur chiffre est actuellement fixé à 75.

Les pouvoirs respectifs des deux Chambres sont identiques à ceux que reconnaît la pratique constitutionnelle anglaise. Il y a lieu de craindre, toutefois, de sérieuses difficultés entre les deux Chambres, à raison du caractère électif de leurs membres qui leur est commun. En vue de mettre fin à ces conflits, la constitution australienne édicte une règle entièrement nouvelle dans le droit public anglais. En cas de conflit, le Gouverneur peut dissoudre les Chambres; et, si le conflit persiste, après réélection, il peut réunir les deux assemblées en une séance commune pour faire trancher la difficulté. Il est clair que, dans ces conditions, c'est la Chambre basse qui l'emportera toujours en définitive, puisque le nombre de ses membres est supérieur à celui de la Chambre haute. Cette solution est conforme aux traditions anglaises; mais elle est obtenue par un expédient contraire aux pratiques anglaises.

Les ministres sont choisis obligatoirement parmi les membres des deux Chambres.

En ce qui concerne le fonctionnement des institutions, la constitution de l'Australie constitue, comme l'a fait très justement remarquer M. Speyer (1), la première adaptation complète du gouvernement parlementaire au régime fédéral, puisque l'on y voit fonctionner, pour la première fois, dans un organisme fédéral, le principe de la responsabilité des agents du pouvoir exécutif devant un Parlement fédéral entièrement émané de la volonté populaire.

Ayant précédemment étudié le fonctionnement des institutions politiques d'une colonie à gouvernement responsable, les droits du gouverneur, la responsabilité des ministres devant les Chambres, etc., il convient seulement d'examiner ici les pouvoirs respectifs de l'organe fédéral et des États membres qui le composent.

2° *Pouvoirs respectifs de l'organe fédéral et des États membres.* — A cet égard, le système adopté est l'inverse de celui que consacre la constitution fédérale canadienne ; il se rapproche, à ce titre, du régime adopté par la constitution des États-Unis. En effet, la fédération ne possède que les pouvoirs qui lui ont été formellement et limitativement reconnus par la Constitution. Il en résulte que les États-membres conservent tous les pou-

(1) SPEYER, *op. cit.*, p. 163 et suiv.

voirs de self-government et toutes les attributions auxquelles ils n'ont point expressément renoncé en faveur de la fédération.

Ce système s'explique par l'histoire des origines de la fédération, la défiance ombrageuse des colonies membres qui, en consentant, après bien des hésitations, à se grouper en une confédération générale, ont entendu, du moins, se réserver, dans la plus large mesure possible, leur indépendance d'action dans la gestion de leurs intérêts locaux et, quelquefois, divergents. Il en résulte, qu'en ce qui concerne spécialement les rapports avec la mère patrie, les colonies membres continuent, contrairement à la pratique canadienne, à rester en relations directes avec l'autorité impériale (1) : non seulement les gouverneurs des États-membres continuent, comme par le passé, à être nommés directement par la Couronne, mais encore ils relèvent directement du secrétaire d'État, sans intervention ni contrôle quelconque du gouverneur général dont le rôle se limite exclusivement à l'organe fédéral (2).

Les affaires comprises dans la compétence du pouvoir central sont énumérées par l'article 51. Le principe qui a présidé à l'établissement des pouvoirs de la fédération a été de réserver au Parlement fédéral la connaissance, sinon de toutes, du moins des principales questions

(1) Speyer, *op. cit.*, p. 146.
(2) Picard, *op. cit.*, p. 222.

d'intérêt général pour tout le continent australien, ou pour lesquelles il convenait d'établir une législation uniforme. On peut ainsi résumer les 39 objets énoncés dans l'article 51 :

1° Tout ce qui touche aux relations commerciales extérieures : tarifs de douane, primes à la production et à l'exportation, etc. ;

2° Le régime financier du Commonwealth, impôts, emprunts sur le crédit du Commonwealth, etc. ;

3° L'organisation militaire et navale ;

4° Les communications extérieures ou intérieures d'intérêt général : chemins de fer, services postaux et télégraphiques, phares, bouées, quarantaines, etc. ;

5° Les affaires extérieures : relations avec l'étranger, questions relatives à l'immigration, la naturalisation, etc. ;

6° Les questions économiques et commerciales qui nécessitent une législation uniforme : circulation monétaire, frappe, opérations de banques, assurances, poids et mesures, banqueroutes, brevets d'invention, sociétés étrangères et sociétés commerciales, arbitrage pour prévenir ou concilier les différends industriels, etc. ;

7° Certaines questions de législation civile qu'il y a lieu d'unifier dans toute l'étendue du Commonwealth : mariage, divorce, etc. ;

8° Certaines matières expressément attribuées au Commonwealth en raison de leur importance : Retraites pour la vieillesse, pêcheries, etc. ;

9° Toutes les affaires qui lui seront expressément déférées par les Parlements des États.

Sur certaines de ces matières les Parlements locaux ont conservé le droit de légiférer concurremment avec le Parlement fédéral, et sous réserve de respecter les lois votées par celui-ci (1). Cette solution a donné lieu à de longues controverses auxquelles une longue pratique de la Constitution pourra seule mettre fin.

3° *Interprétation de la Constitution de la Haute Cour.* — En vue de faire trancher les difficultés d'interprétation auxquelles donnerait lieu la constitution, et afin d'assurer à l'Australie l'unité de juridiction nécessaire, une haute cour de justice fédérale a été créée, sous le nom de Haute Cour d'Australie. Les articles 71 et suivants de la Constitution en déterminent le fonctionnement. Les juges qui la composent sont nommés par le Gouverneur général en Conseil. Ils ne peuvent être révoqués que par le Gouverneur sur une adresse des deux Chambres, dans une même session. En vue de sauvegarder leur indépendance, l'article 72 stipule que leurs

(1) Speyer, *op. cit.*, p. 147. Ce sont, notamment, d'après l'article 51, § 22 et 35, les matières relatives aux assurances contre l'invalidité et la vieillesse, aux tribunaux d'arbitrage pour la solution des différends industriels intéressant au moins deux États. Ces dispositions ont été motivées par un souci politique, celui de donner un gage au parti socialiste australien désireux de faire adopter le principe de l'assurance obligatoire. Picard, *op, cit*, p. 193 et ss.

traitements ne pourront être diminués par le Parlement, tant qu'ils seront en fonctions.

La Haute Cour juge (1), en premier degré, les contestations qui soulèvent une question d'interprétation des traités, celles où le Consul ou le représentant d'une puissance étrangère est partie, les litiges entre États ou entre habitants d'États différents, celles où la fédération est partie. En appel la Haute Cour connaît des jugements rendus, soit par les autres Cours fédérales ou Cours suprêmes des divers États, soit par l'Inter-State commission (commission inter-coloniale relative aux voies ferrées.)

Nous avons exposé, précédemment, les pouvoirs de la Haute Cour en ce qui concernait l'interprétation de la constitution et le droit d'appel au Conseil privé.

*Revision de la Constitution.* — Toute proposition de revision doit être votée par les deux chambres et approuvée par le referendum populaire, par la majorité : 1° Des électeurs de la Fédération ; 2° des États considérés individuellement. Elle ne devient loi définitive qu'après la sanction de la Couronne.

*Dispositions diverses.* — La Constitution consacre, dans ses articles 89 et 22, le principe du *free-trade* intercolonial qui fut, comme nous l'avons vu, un des buts de la fédération.

(1) Guyon, *op. cit.*, p. 211 et suiv. Picard, *op. cit.*, p. 238 et suiv.

Signalons enfin que, pour conciler les prétentions rivales des divers États, la future capitale de la fédération sera ultérieurement créée sur un territoire d'une surface de cent milles au moins, cédé à la Fédération dans les Nouvelles-Galles du Sud, à cent milles, au moins, de Sydney.

Enfin, les articles 121 et suivants prévoient l'admission ou la création de nouveaux États dont le Parlement fédéral déterminera la représentation au sein du Parlement. L'Australie Occidentale a seule adhéré au Commonwealth, depuis sa création. La Nouvelle-Zélande lui est restée, jusqu'ici, étrangère.

### § 3. — Le Transvaal, l'Orange et la future fédération de l'Afrique du Sud

L'annexion des républiques du Transvaal et de l'Orange à l'Angleterre, en 1902, posa à la Grande-Bretagne un problème semblable à celui qui était résulté pour elle de la conquête du Canada. Ce problème consistait à assurer par des moyens légaux la domination de l'Angleterre sur une population étrangère, d'origine européenne et nettement hostile, tout en accordant à cette population les libertés administratives et politiques nécessaires pour faire disparaître le souvenir d'une lutte récente. Mais la question, cette fois, n'était pas nouvelle pour la Grande Bretagne ; et, si le souvenir

récent des horreurs de la guerre sud-africaine rendait plus difficile la solution du problème, on peut croire, du moins, que l'expérience tirée du Canada a permis à l'Angleterre d'éviter les fautes passées, en ménageant adroitement les intérêts, les aspirations et les mœurs de ses nouveaux sujets. Au surplus, l'expérience paraît démontrer que l'Angleterre est en voie de résoudre de la façon la plus satisfaisante pour elle et pour les anciens citoyens des Républiques Sud-Africaines les difficultés résultant de l'annexion du Transvaal et de l'Orange.

Le traité de Vereeniging, signé le 31 mai 1902, par les généraux boers, et les représentants de l'Angleterre stipulait que, dès que les circonstances le permettraient, le gouvernement militaire serait remplacé par un gouvernement civil auquel succèderaient des institutions représentatives préparant l'autonomie (1). Cette promesse fut tenue, en 1905, par l'octroi de la constitution Lyttelton, qui accordait au Transvaal le régime du gouvernement représentatif —, conformément à la vieille tradition coloniale anglaise qui veut que la concession de l'autonomie soit toujours précédée par l'établissement du régime représentatif (2). Mais le gouvernement anglais, brûlant les étapes, et passant outre aux

(1) Delpech, *Les lettres patentes du 6 décembre 1906 et le nouveau Régime politique du Transvaal*, dans les *Annales de la Faculté de droit d'Aix*, 1907, pages 56 et ss.

(2) Voyez sur ce point Speyer, *op. cit.*, pages 117 et suivantes.

résistances de sir Milner (1), se décida, moins de deux ans après, en décembre 1906, à accorder au Transvaal le régime du gouvernement responsable, tel qu'il fonctionne dans les autres colonies anglaises dotées de ce régime. Cette faveur fut, conformément aux promesses faites par l'Angleterre, étendue à l'Orange six mois après, par lettres patentes publiées par Lord Selborne le 2 juillet 1907. L'Orange jouit, à l'heure actuelle, d'une constitution identique à celle du Transvaal.

Le nouveau régime politique du Transvaal et de l'Orange reproduit tous les caractères précédemment étudiés des constitutions coloniales à gouvernement responsable. Nous nous contentons, par suite, d'exposer ici les traits particuliers de cette organisation.

La Chambre haute, composée de quinze membres, est nommée par la Couronne, pour cinq ans ; mais il résulte des articles 7 et 37 de la constitution que, à l'exemple de la colonie du Cap, cette assemblée sera, dans un avenir prochain, recrutée par la voie de l'élection. La Chambre basse est élue au suffrage universel et direct par les sujets britanniques *blancs*, majeurs de 21 ans et exempts des incapacités mentionnées à l'article 10 (condamnation judiciaire ; non résidence pendant une période de six mois, etc.). Elle comprend 69 membres répartis en divisions, formées, non point sur la base de la population, mais sur celle

(1) Delpech, *op. cit.*, page 59.

du chiffre des électeurs. Cette disposition a pour objet, ainsi que l'a reconnu implicitement le gouvernement anglais (1), de donner une plus juste représentation à l'élément immigré, donc anglais, nouveau venu dans la colonie, et comptant, par suite, un grand nombre de célibataires mâles : la représentation basée sur la population aurait encore accentué la supériorité de la représentation de l'élément boer, fixé au pays depuis plusieurs générations et ayant créé des familles nombreuses.

Les pouvoirs de ces deux législatures et les privilèges de leurs membres seront fixés par ces assemblées, sauf la condition traditionnelle de ne pas excéder les pouvoirs et privilèges reconnus à la Chambre des communes anglaise et à ses membres. L'article 28 s'occupe de régler les conflits entre les deux Chambres : la solution adoptée est celle qui a prévalu pour le Commonwealth d'Australie ; le gouverneur, peut dissoudre la Chambre basse et même la Chambre haute, lorsque celle-ci sera élective ; si le conflit persiste entre les Chambres nouvellement élues, le gouverneur convoquera les deux assemblées en une séance commune.

(1) *Livre bleu sur les changements apportés à la constitution du Transvaal*, 1905, cd. 2400, Dépêche de Sir Lyttelton, page 4. « Si le chiffre total de la population était pris pour taxe électo-« rale, il en résulterait que l'électeur d'un district aurait un « avantage injustifié sur celui d'une autre circonscription et pos-« séderait ainsi un vote hors de proportion avec sa participation à « la richesse du pays. »

Il en résulte donc, ici encore, qu'en raison de la supériorité numérique de la Chambre basse, c'est en définitive son avis qui l'emporte en cas de conflit.

Quant aux lois votées par le Parlement, elles sont approuvées par le gouverneur et réservées à l'approbation de la Couronne suivant les distinctions déjà étudiées ; et les pouvoirs du Parlement sont étroitement limités dans les trois cas suivants :

1° En ce qui concerne les indigènes. Le gouverneur conserve à leur égard tous les pouvoirs dont il était autrefois investi. Toute loi locale édictant des incapacités ou des restrictions à leur encontre sera réservée à l'approbation préalable de la Couronne (1). Le gouverneur peut créer une assemblée spéciale, à laquelle seront convoqués les chefs indigènes, pour s'occuper des questions relatives aux affaires ou aux intérêts des natifs. Ces mesures ne paraissent que trop justifiées par la conduite des colons boers ou anglais, à l'égard des noirs africains ;

2° En matière de réglementation de la main-d'œuvre (2), en vue de faire disparaître toute condition d'emploi ou de résidence d'un caractère servile. La législature ne pourra faire de lois sur cette matière qu'aux fins d'accélérer la disparition dudit régime.

(1) Articles 39 (*a*) et 51 de la Constitution.
(2) Articles 39, *in fine* et 50.

Cette disposition a été rendue nécessaire par les abus auxquels donna lieu l'introduction des coolies chinois dans les mines ;

3° En ce qui concerne la liste civile (1) du gouverneur et les dépenses de certains services. Le Parlement ne sera point appelé à voter ces dépenses qui auront un caractère obligatoire.

S'agissant de la fonction exécutive, les ministres, au nombre de six, seront choisis par le gouverneur, conformément aux principes du gouvernement parlementaire. Ils pourront conserver leurs sièges dans les législations locales.

Telles sont les dispositions essentielles de cet acte qui marque le terme d'une politique dont on ne peut méconnaître le caractère à la fois libéral et avisé. Allant plus avant dans la voie de l'oubli du passé, le gouvernement anglais, par un acte dont on ne saurait trop admirer l'habileté et la hardiesse, a placé à la tête du premier ministère transvaalien l'un des généraux boers qui ont le plus vaillamment combattu contre l'Angleterre. En fait, si l'on en juge par les apparences actuelles (2), il semble bien, que ces mesures adroites ont produit leur effet et que l'état des esprits surexcités

(1) Article 58.

(2) Notamment la démarche spontanée de la législature du Transvaal, offrant au roi Édouard VII, le diamant Cullinan, DELPECH, *article cité*, page 42.

par une guerre récente a pris une nouvelle tournure favorable à la fois aux intérêts de l'Angleterre et à l'essor industriel et agricole des anciennes Républiques boers devenues colonies anglaises.

Bien mieux, à l'exemple des colonies de l'Amérique du Nord et de l'Australie, le Transvaal et l'Orange nous paraissent appelés à former un jour avec les autres colonies de l'Afrique du Sud : Cap, Natal, Rhodésie, etc., une fédération générale englobant ces diverses collectivités pour le plus grand bien de toutes. La coexistence de races différentes, unies d'ailleurs par une religion commune, ne paraît point un obstacle insurmontable, ainsi que le démontre l'exemple du Canada. Un pas a, du reste, déjà été fait dans cette voie. Un conseil intercolonial a été créé par un ordre en Conseil de 1903, en vue de l'administration commune des chemins de fer et de la police des colonies de l'Orange et du Transvaal.

La nouvelle constitution remanie la composition de ce conseil en vue d'y faire une part plus large à l'élément élu, représentant l'Assemblée législative au sein de ce conseil (1).

(1) Article 49.

## CHAPITRE III

### Les questions d'intérêt impérial

*Le sentiment impérial. — Son origine. — Sa nature. — Les questions impériales.*

§ 1er. — *Relations politiques des colonies autonomes avec l'étranger. — Caractère juridique des colonies autonomes au point de vue international.*

§ 2. — *Relations économiques avec l'étranger et la mère patrie.*

§ 3. — *Relations des colonies autonomes avec la mère patrie : La fédération impériale. — Arguments invoqués en sa faveur. — Réalisation pratique en matière politique, militaire et commerciale. — Conférences de 1897 et de 1902. — Leurs résultats. Perspectives d'avenir en ce qui concerne la réalisation de cette fédération et la conservation du lien qui unit les colonies autonomes à la Grande-Bretagne.*

Nous avons examiné, jusqu'ici, le fonctionnement interne du régime politique des colonies à gouvernement responsable. Il nous reste à exposer, maintenant, les questions que soulève l'existence de ces colonies, en tant que collectivités politiques distinctes de la mère patrie, dans leurs rapports extérieurs, soit avec l'étranger, soit avec la métropole.

La création des grandes colonies de peuplement et leur merveilleux développement économique et social, au cours du XIXe siècle, ont, en effet, entretenu et fortifié,

dans la mère patrie et chez les colons, le sentiment d'une communauté d'origine et d'intérêts qui, à travers les mers, réunissait dans un intérêt commun les parties dispersées du vaste empire colonial que la Grande-Bretagne a su édifier au cours des siècles (1). Cette notion est d'ordre à la fois sentimental et pratique. Sans doute, en effet, elle se rattache, à l'idée de communauté de races, de langue, etc., aux souvenirs historiques, à l'orgueil inné et, en somme, compréhensible d'un grand peuple colonisateur ; mais, surtout, elle représente à la fois pour l'Angleterre et ses colonies, une somme d'avantages matértiels et pratiques plus directement appréciables. Pour l'Angleterre, l'Empire constitue un des facteurs essentiels de sa politique mondiale, un des éléments primordiaux de ses combinaisons politiques et comme les cases de l'échiquier stratégique militaire et naval sur lesquelles s'appuiraient au besoin ses revendications extérieures.

Et, surtout, la réalisation de l'unité de l'Empire dans le domaine commercial, procurerait à la métropole les débouchés qui lui sont devenus indispensables depuis que ses exhortations commerciales accusent sur le marché mondial un mouvement marqué de recul ou tout au moins de stagnation dangereuse (2). L'Empire,

(1) Voyez sur ce point PARKIN, *Impérial fédération*; Sir Charles DILKE, *Problems of Greater Britain*, etc.

(2) G. DE LAPRADELLE, *Revue du droit public*, 1898, p. 278.

a dit quelque part M. Chamberlain, c'est le commerce (1).

Pour les colonies, l'Empire évoque la protection puissante de la Grande-Bretagne, son appui dans les conflits extérieurs possibles, et, dernier argument particulièrement apprécié par les jeunes colonies, une économie importante dans les dépenses nécessaires pour assurer leur sécurité extérieure (2)

Cependant, le sentiment impérial se heurtait, dans la réalité, aux intérêts souvent divergents des colonies et de la métropole. En vue d'assurer la conciliation de ces intérêts — conciliation nécessaire au maintien de cette notion de solidarité entre la Grande-Bretagne et ses colonies — l'Angleterre a été amenée, comme en matière d'administration intérieure, à concéder à ses colonies autonomes des pouvoirs de plus en plus considérables, en ce qui concernait la gestion de leurs intérêts extérieurs. C'est l'ensemble de ces questions extérieures que nous rangerons sous la dénomination de questions d'intérêt impérial, parce qu'elles font apparaître, chaque fois, et le lien qui unit la métropole à ses diverses colonies, et la notion d'un intérêt général commun aux diverses parties de l'Empire britannique.

(1) Discours de M. J. Chamberlain, *Annales des sciences politiques*, janvier 1899, p. 115 et ss.

(2) Ces divers arguments ont été développés par M. Chamberlain, à la conférence des premiers ministres coloniaux à Londres en 1902, *Livre bleu*, 1902, cd. 1299, pages 4 et suivantes.

Nous exposerons ces questions en suivant l'ordre suivant :

§ 1. — Relations politiques des colonies avec l'étranger.

§ 2. — Relations économiques avec l'étranger et la mère patrie.

§ 3. — Relations avec la mère patrie : questions économiques, militaires etc, la fédération impériale.

### § 1er. — Relations politiques avec l'étranger

Le principe général, en cette matière, est que les colonies ne peuvent, directement, engager aucune négociation avec l'étranger (1). Elles sont obligées, à cet égard, de passer par l'intermédiaire du gouvernement impérial qui peut seul conclure des traités avec l'étranger au nom de ses colonies. Toutefois, la notion d'un intérêt des colonies distinct de celui de la mère patrie a fait admettre que les traités conclus par la mère patrie n'étaient point, *ipso facto,* applicables à ses colonies, à moins d'une stipulation expresse. Il est nécessaire que les législatures coloniales accèdent formellement aux traités conclus par la Grande-Bretagne avec les puissances étrangères (2). De même, les plaintes relatives à

(1) Todd, *op. cit.,* pages 247 et suiv.
(2) *Idem,* page 265.

la non-observation des traités par l'étranger doivent être adressées au Gouvernement impérial, par l'intermédiaire du Gouverneur.

Toutefois, une exception à cette règle a été admise en faveur du Canada, dont le Gouverneur général peut, en la matière, correspondre directement avec l'ambassadeur d'Angleterre à Whashington, sauf à en référer, ensuite, au Secrétaire d'État pour les colonies (1).

De même, il a été admis que toutes les lois locales qui, par quelque côté, toucheraient aux traités conclus par la Grande-Bretagne, et affecteraient ses intérêts extérieurs, devraient être réservées à l'approbation préalable de la Couronne ; tel est le cas, notamment, des lois concernant la naturalisation ou l'immigration. En ce qui concerne la naturalisation les lois locales n'ont d'effet que dans les limites de la colonie.

Des difficultés enfin ont surgi entre les colonies et la métropole en ce qui concerne l'extradition ; les colonies ayant émis la prétention de réglementer elles-mêmes cette matière comme une affaire d'intérêt exclusivement local, il a été décidé, finalement, que les traités d'extradition seraient négociés directement par le gouvernement impérial (2). Le principe admis en cette matière

(1) Todd, page 275.

(2) *Idem, op. cit.*, p. 275, 291 et ss. Voir, notamment, à ce sujet, le cas Lamirande, sujet français dont l'extradition fut accordée par le gouverneur du Canada, en 1866, en dehors des cas prévus

est que l'Angleterre n'accorde l'extradition que pour des crimes et délits limitativement énumérés dans les traités.

L'extradition est accordée par le gouverneur, sur avis de ses ministres et après décision des cours de justice locales.

Une exception très importante aux règles ci-dessus indiquées a été admise en matière de traités de commerce. L'Angleterre reconnaît, en effet, à ses colonies à gouvernement responsable le droit de traiter directement avec les nations étrangères relativement à leurs relations commerciales, sous les réserves que nous indiquerons dans le paragraphe concernant les relations économiques. Toutefois, en vue de respecter la notion internationale de la dépendance des colonies envers la mère patrie, il a été entendu que, dans ce cas, les délégués coloniaux prendraient le titre de plénipotentiaires de Sa Majesté chargés de conclure un arrangement avec une nation étrangère au sujet du commerce d'une des possessions de Sa Majesté (1).

par le traité conclu avec la France. Le gouvernement britannique désavoua le gouverneur et réclama au gouvernement français la restitution du prisonnier. La renonciation de Lamirande de se prévaloir de l'illégalité commise à son encontre mit fin aux difficultés qui s'étaient élevées à ce sujet entre la France et l'Angleterre. TODD, *op. cit.*, p., 291 et ss.

(1) *Idem*, p. 225 et ss. SPEYER, *op. cit.*, p. 82. Tel a été le cas, notamment, de la récente convention commerciale négociée entre la France et le Canada.

En tenant compte de ces principes il importe de déterminer ici la nature juridique des colonies anglaises autonomes, au point de vue international.

Deux opinions sont en présence, à ce sujet. L'une (1) reconnaît aux colonies autonomes le caractère de véritables États soumis à la tutelle de l'Angleterre et que l'on peut ranger, à ce titre, dans la catégorie des États mi-souverains ou des États protégés ; l'autre (2) refuse au contraire à ces collectivités le titre d'État et les considère purement et simplement comme des colonies n'ayant point d'existence internationale distincte de celle de la métropole.

Les partisans de la première théorie, notamment M. Speyer (1), font remarquer que dans les colonies autonomes, comme chez un État protégé, la direction des affaires extérieures appartient exclusivement au pouvoir suzerain qui assure en outre la sécurité militaire de l'État mi-souverain et qui exerce, en même temps, sur son gouvernement interne, une action plus ou moins énergique suivant que les intérêts généraux de sa suprématie, paraissent plus particulièrement en jeu.

Par contre, les auteurs qui dénient aux colonies auto-

(1) Speyer, *op. cit*, p., 87 ; Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, règl. 79 et 80.

(2) Vattel, livre I, ch. XVIII, § 214 ; Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 43 et 148.

nomes la qualité d'État (1) font observer que ces groupements, quelle que soit l'indépendance qu'on leur confère pour la gestion de leurs intérêts, ne figurent point dans les rapports internationaux avec une personnalité distincte et que, aux yeux des autres États, ils ne sont qu'une partie du pays auquel ils appartiennent, dès lors il ne peut être question en ce qui les concerne ni de souveraineté ni de mi-souveraineté.

Cette deuxième théorie paraît, à notre avis, trop absolue. Si nous abandonnons, en effet, le terrain du droit pur et des fictions internationales, pour nous placer sur celui des faits il paraît difficile de refuser aux colonies autonomes la qualité d'État.

Tout d'abord, il n'est point exact, en fait, que ces colonies n'aient point de personnalité distincte de celle de l'Angleterre, aux yeux des autres États. Nous avons vu, en effet, qu'elles jouissaient de la plus grande liberté en matière commerciale, qu'elles étaient autorisées, sous certaines réserve, à conclure, par l'intermédiaire de leurs propres délégués, des conventions avec les puissances étrangères pour fixer le régime de leurs relations commerciales (2). A la convention de Bruxelles qui, le 5 juillet 1860, adopta la création d'une union inter-

(1) VATTEL, livre I, ch. XVIII, § 214; DESPAGNET, *Essai sur les protectorats*, p. 43 et 148.

(2) Telle la récente convention commerciale conclue entre le Canada et la France.

nationale pour les publications des tarifs douaniers certaines colonies autonomes : le Canada, l'Australie, Terre-Neuve, le Cap furent représentées par des plénipotentiaires ayant un pouvoir propre et un titre égal à celui des représentants de la métropole (1). En matière politique même les traités conclus par la Grande-Bretagne ne deviennent en fait applicables à ces colonies qu'en vertu de leur accession formelle, ce qui implique une personnalité juridique distincte de celle de la mère Patrie.

D'autre part, si nous examinons la structure politique générale des colonies autonomes il est bien malaisé de ne pas y reconnaître tous les éléments de véritables États : Quels sont, en effet, les caractères essentiels d'un État ? On peut, à travers les divergences des auteurs à ce sujet, ramener à quatre les éléments essentiels d'un État : la population et le territoire d'une part, qui constituent, en quelque sorte, la personne matérielle de la nation, d'autre part, la poursuite de buts communs et les moyens nécessaires à réaliser par lui-même ces fins nationales, soit dans son fonctionnement interne, soit dans ses relations extérieures.

Les colonies autonomes possèdent incontestablement les deux premiers caractères : la population et le territoire. On ne saurait nier, d'autre part, l'existence d'un

(1) Bry, *Précis de droit international public*, 5e édit. p. 421.

intérêt particulier, canadien, australien ou australasien, sud africain, etc., distinct de celui de l'Angleterre et dont la réalisation est poursuivie énergiquement par les collectivités politiques placées sous la tutelle de la Grande-Bretagne.

Enfin, les colonies autonomes possèdent-elles les moyens nécessaires à faire fonctionner par elles-mêmes la vie nationale, soit à l'intérieur, du pays, soit dans ses relations extérieures.

En ce qui concerne leur vie intérieure, l'affirmative n'est pas douteuse. Nous avons exposé, en effet, que les colonies autonomes étaient en fait maîtresses d'administrer elles-mêmes comme elles l'entendaient leurs affaires locales. La plupart d'entre elles possèdent déjà des forces militaires propres à assurer leur sécurité intérieure, elles auront, demain, leur flotte de guerre particulière naviguant sous le pavillon spécial de leurs colonies respectives.

Quant aux relations extérieures, la réponse est plus difficile à faire. Nous croyons, toutefois, que les restrictions qui pèsent actuellement sur l'action des colonies extérieures sont plus théoriques que réelles.

Sans doute leur action est-elle limitée à ce point de vue par la suprématie et la tutelle de l'Angleterre, mais, à notre avis, cela même ne suffirait pas à faire refuser aux colonies autonomes le caractère d'États puisque ces limitations qui portent d'ailleurs plutôt sur l'exercice

que sur la jouissance des privilèges extérieurs d'État, ne sauraient supprimer la notion d'une collectivité particulière, distincte par sa nature et ses intérêts de la puissance suzeraine. Un organisme ne cesse point nécessairement d'être parce qu'il est privé de l'usage de certaines facultés.

Et, d'ailleurs, on pourrait faire remarquer que cette restriction aux pouvoirs de souveraineté extérieure des colonies autonomes se retrouve en somme, à un moindre degré, il est vrai, dans les relations internationales d'État à État, puisque ceux-ci voient leur action extérieure limitée par la nécessité de respecter les intérêts et les droits des autres États et que l'ancienne notion de l'indépendance des États a fait place, aujourd'hui, à l'idée plus exacte, à notre sens, d'interdépendance des États au point de vue international.

Mais s'il nous paraît incontestable que les colonies autonomes possèdent le caractère de véritables États nous sommes bien obligés de reconnaître leur dépendance au moins théorique vis-à-vis de l'Angleterre. Peut-on, par suite, les faire figurer parmi les États protégés. Nous ne le croyons pas davantage. L'organisation des colonies autonomes diffère profondément du type général du protectorat par son origine, sa nature, et enfin par le caractère de leur population. Elle en diffère par son origine puisque le protectorat dérive, généralement, d'une convention internationale entre

deux pays de civilisation différente dont l'effet est de restreindre l'indépendance de l'état protégé tandis que le régime politique des colonies autonomes résulte d'une concession gracieuse de la métropole accordée à une population de même origine en vue d'accroître ses droits politiques. Elle en diffère également par sa nature car le protectorat moderne suppose généralement une tutelle exercée par un peuple de civilisation supérieure sur une collectivité moins avancée et une direction générale composée à sa politique extérieure, alors que, à l'heure actuelle, la tutelle de l'Angleterre sur ses colonies autonomes, de même civilisation qu'elle, se borne à empêcher les actes de ces collectivités qui seraient contraires aux intérêts de l'Empire.

Enfin la population de l'État protégé et celle de l'État suzerain possèdent un statut personnel distinct alors que les habitants des colonies autonomes jouissent d'un statut personnel identique à celui des régiments de la Grande-Bretagne. Les incapacités politiques qui frappent les citoyens anglais des colonies autonomes sont en effet purement « *ratione loci* » et cessent lorsque les intéressés fixent leur résidence sur le territoire du Royaume-Uni.

Pour ces diverses raisons, nous ne croyons pas que l'on puisse appliquer aux colonies autonomes la notion du protectorat moderne.

A notre avis, l'organisation politique des colonies

anglaises autonomes constitue, dans le droit international moderne, une modalité nouvelle qu'il conviendrait de rapprocher plutôt de la forme de gouvernement qui unissait autrefois les colonies grecques de la Méditerranée à leur métropole (1).

On retrouverait dans les deux cas, une analogie d'origine : la fondation des colonies par des citoyens de la métropole s'expatriant et allant reproduire et perpétuer sur d'autres territoires l'organisation politique et sociale, les mœurs, la religion et le langage de la mère patrie.

Dans les deux cas encore, cette communauté d'origine a eu pour résultat une union intime et des relations politiques étroites entre les colonies et la mère patrie, se manifestant par la suprématie de la métropole sur ses colonies, notamment en ce qui concerne leurs relations extérieures, le droit de déclarer la guerre, de conclure la paix, etc.

### § 2. — Relations économiques

Ainsi que nous l'avons exposé ci-dessus, les relations économiques entre la métropole et les colonies anglaises avaient été dominées, au début, par la notion

(1) Voir à ce sujet Freemann, *History of federal government in Greece and Italy*.

d'une étroite sujétion des colonies en vue d'assurer à la métropole le marché exclusif de ses colonies. Mais le vieux système du parti colonial qui s'était affirmé dans l'acte de Navigation de Cromwell auquel Ad. Smith lui-même crut devoir donner son adhésion, ne pouvait être maintenu en présence des idées nouvelles favorables à la liberté économique des colonies que fit naître la révolte et l'émancipation des colonies de l'Amérique du Nord provoquée par les entraves économiques et fiscales que l'Angleterre avait cru devoir leur imposer.

La poussée du parti libéral vint hâter l'accomplissement de la réforme. Dès 1822, l'Angleterre faisait brèche à l'acte de navigation en autorisant l'échange des marchandises sur les navires du pays d'origine ou de destination (1). En 1824, elle accordait la liberté du transport pour certaines marchandises. Enfin, en 1849, le Parlement impérial, avec une conséquence logique des droits de self government accordés aux colonies, abrogeait l'acte de navigation, autorisait les colonies à fixer elles-mêmes leurs tarifs douaniers et à opposer les droits différentiels dont avaient joui, jusqu'alors, les produits métropolitains.

Lorsque les colonies, au cours du XIX^e^ siècle, commencèrent à prendre le développement économique que leur assuraient leurs ressources naturelles et l'accroissement de leur population, elles éprouvèrent le besoin

(1) OUALID. *Le libéralisme économique en Angleterre*, p. 217 et ss.

de protéger par des barrières douanières la naissance de leurs principales industries. La métropole, récemment convertie au libre échange, n'accepta point, sans de vives discussions, de voir ses propres produits taxés à l'entrée dans ses colonies, aussi lourdement, parfois, que les marchandises étrangères. Elle dut céder, toutefois, devant les représentations des colonies qui firent valoir que le droit de fixer leur régime douanier était une conséquence nécessaire de leur autonomie administrative.

En résumé, voici quelle est la situation, à l'heure actuelle. Les colonies demeurent maîtresses de fixer, comme elles l'entendent, leur régime douanier, sous les réserves suivantes (1) : 1° Ce régime ne doit accorder à l'étranger aucune atténuation de tarif qui ne soit elle-même concédée à l'Angleterre ou à ses dépendances. 2° La colonie ne peut accepter aucune diminution de tarif de la part d'une puissance étrangère si celle-ci n'est point disposée à en faire bénéficier la Grande-Bretagne et ses colonies.

Il en résulte, en un mot, que les diverses parties de l'Empire britannique jouissent réciproquement entre elles du régime de la nation la plus favorisée.

Toute colonie autonome possède, en conséquence, un triple tarif douanier : le tarif préférentiel réservé à la

(1) Speyer, *op. cit.*, p. 83.

Grande-Bretagne et à ses colonies, le tarif général appliqué aux nations avec lesquelles cette colonie n'a point de traité de commerce et le tarif minimum qui peut être concédé en tout ou en partie par des conventions commerciales, étant bien entendu, qu'en ce qui concerne ces colonies, la clause de la nation la plus favorisée s'entend à l'exclusion du régime commercial inter-impérial.

Nous examinerons ultérieurement les modifications proposées à ce régime par M. Chamberlain, en vue d'assurer la fédération impériale dans l'ordre des intérêts économiques.

### § 3. — Les relations avec la mère patrie : la fédération impériale

Nous avons exposé, précédemment, en quoi consistait le sentiment impérial et insisté sur le caractère à la fois pratique et sentimental de la notion d'une idendité d'intérêts entre la Grande-Bretagne et ses colonies. Ce sentiment est aujourd'hui profondément ancré dans la population du Royaume-Uni où il a trouvé ses poètes, ses champions parmi les littérateurs et les hommes d'État, mais aussi ses détracteurs qui, plus sensibles aux charges qu'impose l'Empire, qu'aux considérations purement sentimentales, sont disposés à donner aux colonies autonomes le conseil que répudie le poète.

Kup..... Kup to yourselves (1)
So loyal is too costly ! Friends your love
Is but a burden : break the bonds and go !

Quoi qu'il en soit, cette notion, d'ordre théorique au début, est en passe, aujourd'hui, d'entrer dans le domaine de la réalité. Des publicistes nombreux (2) ont entrepris de démontrer qu'il n'y avait pas lieu de se contenter de l'affirmation platonique de la communauté d'intérêts et de sentiments de la Grande-Bretagne et de ses colonies, mais qu'il convenait, bien plutôt, de réaliser, dans le domaine des applications pratiques, l'unité nationale britannique englobant dans un vaste système politique commercial et militaire, les diverses collectivités dispersées dans tous les coins du globe. Ainsi serait réalisée la fédération impériale groupant dans un faisceau commun l'ensemble des territoires de langue et de race britannique.

Deux questions se posent à ce sujet :

1° Cette fédération est-elle réalisable ?

2° Quels seraient les moyens pratiques à mettre en œuvre dans ce but ?

(1) Prenez la charge de vos propres destinées.

Tant de loyauté coûte trop cher. Amis votre affection n'est qu'un fardeau. Brisez les liens qui nous unissent et partez !

TENNYSON. *Les Idylles du roi.* Dédicace à la reine Victoria.

(2) Ch. DILKE. *Problems of Greater Britain*; PARKIN, *Imperial federation ;* DAVIDSON, *Commercial federation, Seely-Expansion of England,* etc.

A. — Nous laissons délibérément de côté, pour le moment, la première question qui fera l'objet de notre conclusion et nous nous contentons d'exposer, d'abord, les arguments mis en avant en faveur de la fédération ; puis, les mesures pratiques prises dans ce but, dans ces dernières années.

Cette fédération, dit-on, serait avantageuse à la fois pour les colonies et pour la métropole. (1)

Pour les colonies puisqu'elle leur assurerait l'appui, en cas de conflit, de la flotte et de l'armée anglaise ; et qu'elle leur permet, en temps de paix, de réaliser une très sérieuse économie sur les dépenses nécessaires à garantir leur sécurité extérieure menacée par les compétitions internationales et le voisinage de nations puissantes. Dans le domaine commercial, la fédération, suivie par l'abandon du régime traditionnel du libre échange par l'Angleterre, assurerait enfin aux colonies le marché de la métropole, notamment en ce qui concerne l'écoulement de leurs produits agricoles que la mère patrie achète aujourd'hui à l'étranger.

Pour la métropole, la fédération contribuerait à renforcer sa puissance extérieure, mettrait à sa disposition, dans toutes les mers du globe, les bases stratégiques et navales qui lui sont indispensables, et allègerait le fardeau des dépenses militaires qui écrasent

(1) PARKIN, *Imperial federation*, préface, page 6.

le contribuable du Royaume-Uni. En ce qui concerne son commerce, la Grande-Bretagne se verrait désormais réserver le marché de ses colonies suivant une large politique de réciprocité.

Or, ni la distance, ni la divergence des intérêts ne seraient, à en croire les impérialistes, des obstacles insurmontables. La fédération aurait précisément pour objet de renforcer les communautés d'intérêts qui existent déjà entre la mère patrie et les colonies et d'atténuer les divergences. Quant à la distance, les moyens perfectionnés de communication dont nous disposons et les découvertes incessantes de la science en ont modifié profondément la notion et fait disparaître la plupart des inconvénients qui en résultaient.

Ces arguments n'ont point manqué d'impressionner les hommes d'État anglais ; et l'idée d'une fédération impériale est entrée, depuis 1897, dans le domaine de la réalité (1).

Voici brièvement résumé ce qui a été fait à ce sujet.

« L'organisation de la fédération impériale soulevait trois ordres de questions : 1° politiques ; 2° militaires ; 3° économiques. Des conférences tenues par les premiers ministres coloniaux, à Londres, sous la présidence de M. Chamberlain, en 1897 et en 1902, il s'est dégagé les résultats suivants :

(1) Discours de M. Chamberlain à la Conférence des premiers ministres coloniaux, 1897, *Livre bleu* 1897, c. d. 8596, p. 5.

1° En matière politique le moyen le plus simple d'assurer l'unité impériale était d'appeler les représentants des colonies à siéger au Parlement impérial (1). La demande en avait été faite sous une forme peu précise, il est vrai, par Sir Wilfrid Laurier, premier ministre du Canada (2), et la proposition formellement faite à la Chambre des communes par un membre de cette assemblée. Les traditions constitutionnelles anglaises s'opposaient à cette innovation, qui ne fut point prise en considération, bien que M. Chamberlain, qui combattit la proposition devant les communes, ne se fut pas montré hostile au principe de la mesure dans certains de ses discours (3). Il fut donc finalement décidé par la conférence des premiers ministres réunie en 1902 à Londres qu'il *serait désirable* qu'à des intervalles n'excédant pas quatre années des conférences fussent tenues, par les premiers ministres coloniaux et le secrétaire d'État pour les colonies, en vue de discuter les questions intéressant les relations de la mère patrie et de ses colonies (4). Cette conférence peut être considérée

(1) Parkin, page 303. L'idée se trouve déjà indiquée dans le « *Wealth of nations* », d'Adam Smith.

(2) Si vous voulez notre aide, appelez-nous à siéger dans vos Conseils, *Livre bleu* 1902, c. d. 1299, page 4.

(3) « Le temps viendra où les colonies désireront assumer une « coopération plus étroite et, dans ce cas, elles auraient leur part « dans la direction des affaires de l'Empire. *Livre bleu* 1897, « C. 8596, p. 6 ; de même, *Livre bleu* 1902, c. d. 1299, page 4. »

(4) *Livre bleu de* 1902, p. 5.

comme l'ébauche d'une sorte de Parlement inter-impérial.

Ajoutons ce fait symptomatique que la Couronne a appelé et s'est montrée disposée à appeler de plus en plus, plusieurs juges coloniaux à siéger en qualité de membres du conseil privé, au Comité judiciaire de ce Conseil (1).

2° En ce qui concernait les questions militaires, le gouvernement anglais avait, à diverses reprises, fait remarquer à ses colonies la charge écrasante que constituait pour la mère patrie la nécessité de pourvoir à leur défense militaire et navale (2). M. Chamberlain fit, notamment ressortir, qu'alors que la dépense supportée de ce chef par les contribuables métropolitains représentait 29 shillings par tête, elle n'était que de 2 à 3 shillings, par tête, pour les colonies (3). La conclusion à tirer de ces faits était la nécessité pour les colonies de contribuer d'une manière plus efficace en hommes et en argent à la défense de l'Empire et de déterminer, ce qui n'avait pas été fait jusqu'alors (4), la contribution des diverses colonies à la dépense militaire de l'Empire.

Après de longues discussions (5) les points suivants

(1) *Livre bleu* 1897, page 6.

(2) *Id.*, page 7, *Livre bleu de* 1902, page 4.

(3) *Livre bleu de* 1902, page 5.

(4) Sir Ch. Dilke, *Problems of Greater Britain*, page 522.

(5) Voir notamment les réserves formulées par les divers ministres coloniaux dans le Livre bleu de 1902, notamment par

furent arrêtés : la contribution de l'Australie aux dépenses militaires serait portée à 200.000 livres sterling par an, en vue de la création d'une escadre australienne améliorée et de la constitution d'une réserve navale. Celle de la Nouvelle-Zélande serait fixée à 40.000 livres, celles du Cap à 50.000 livres, celles de Natal et de Terre-Neuve respectivement à 35.000 et à 30 000 livres (1). Quant au Canada, ses représentants refusèrent très nettement de participer par une contribution pécuniaire aux dépenses générales de la défense de l'Empire, pour la raison que le Canada entendait assurer directement par ses propres ressources en hommes et en argent la défense militaire et navale du pays, sous la direction et avec la coopération des officiers de la métropole (2). Enfin l'Australie et la

'un des ministres australiens M. Forset. « On pourrait dire qu'en « édifiant une deuxième Angleterre dans l'hémisphère Sud, en « fournissant à nos compatriotes une nouvelle patrie et en éten- « dant l'influence anglaise, nous avons plus fait pour l'Empire « qu'en contribuant à la défense navale, *Livre bleu* 1902, page 14. »

(1) *Livre bleu de* 1902. Sommaire des résolutions et résultats, page 9. L'ensemble de ces contributions représente environ 1 0/0 des dépenses navales du Royaume-Uni. SPEYER, *op. cit.*, p. 269.

(2) *Memorandum des Ministres Canadiens*, *Livre bleu de* 1902, page 73. « Leurs objections (à eux Canadiens) tiennent moins « au fait de la dépense en question, qu'à cette idée que l'accep- « tation des propositions (du gouvernement anglais) constituerait « une violation du principe même du self government colonial· « Il est tout à fait raisonnable que les contribuables du Royaume- « Uni aient le désir d'être déchargés du fardeau des dépenses

Nouvelle-Zélande ont élaboré un projet relatif à leur défense militaire dont voici les grandes lignes (1) : Une force navale locale serait établie dans leurs eaux avec des bases appropriées ; — les équipages seraient recrutés sur place par voie d'engagement volontaire ; — les officiers choisis, autant que possible, parmi les natifs de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande auxquels seraient réservés, annuellement, un certain nombre de nominations dans le corps des cadets de la marine. Les troupes seraient recrutées par voie d'engagement volontaire, et des corps d'instruction et des écoles d'officiers créés dans le pays.

Telles sont les propositions qu'a adoptées la conférence en matière de défense militaire et dans lesquelles perce le désir des colonies d'assurer par leurs propres ressources la défense militaire et navale de leur territoire.

3° La question des relations commerciales entre la métropole et ses colonies donna lieu à de très vives discussions. M. Chamberlain fit ressortir (2) la nécessité

« militaires. Le Canada répondra à ce désir par le développe-
« ment de son système propre de milice, qui lui permettra d'as-
« surer lui-même une part des services du Dominion dont le
« gouvernement impérial s'était jusqu'ici chargé. Ce que le
« Canada a déjà fait dans cette voie est un gage des dispositions
« témoignées par le peuple canadien, de reconnaître ses propo-
« sables gestions »

(1) *Livre bleu de* 1902, p. 24 et 51.

(2) *Livre bleu de* 1902, p. 6 et 7.

de développer le commerce intra-impérial. Il fallait à cet effet assurer aux colonies le marché de la mère patrie pour l'exportation de leurs produits agricoles et des matières premières, pour lesquels l'Angleterre était restée, jusqu'alors tributaire de l'étranger, et permettre, d'autre part, à la métropole d'écouler dans ses colonies ses produits manufacturés. Il fit remarquer, à ce sujet, que les diminutions de droit accordées par les colonies aux produits métropolitains avaient été inefficaces. Enfin, il conclut en proposant, plus ou moins nettement, une union douanière qui permettrait aux produits métropolitains de pénétrer dans les colonies sous un régime de taxes aussi peu élevées que possible.

La conférence ne voulut point s'engager formellement sur ce point et se borna à émettre des vœux en faveur d'une réduction des tarifs douaniers inter-impériaux (1). Les représentants du Canada, de la Nouvelle Zélande et de l'Australie s'engagèrent à proposer aux législatures locales des réductions de droits, sans en préciser exactement l'étendue, et ceux du Cap et de Natal s'engagèrent à proposer un tarif préférentiel comportant des réductions de 25 % obtenues en majorant, dans la même proportion, les droits frappant les produits étrangers. Ces diverses promesses furent

(1) *Livre bleu de* 1902. Sommaire des résolutions et des vœux, page 10.

tenues, sauf en ce qui concerne l'Australie qui, jusqu'ici, n'a accordé aucune réduction de droits générale à la mère patrie (1).

Toutefois, ce régime de faveurs commerciales était incomplet, en ce sens qu'il manquait de réciprocité. L'Angleterre, liée au libre-échange depuis soixante ans, ne pouvait, en effet, réserver aucun régime préférentiel à ses colonies. Pour remédier à cet état de choses, M. Chamberlain préconisa résolument, dans son fameux discours de Birmingham, le retour au protectionnisme, en vue, principalement, de permettre la concession d'un régime de faveur aux colonies et de consolider, ainsi, la fédération impériale sur le terrain des intérêts matériels. Ayant abandonné son portefeuille de ministre pour reprendre sa liberté d'action, M. Chamberlain fit une active propagande dans le pays en faveur du retour aux idées protectionnistes. Mais, cette propagande ne semble pas encore avoir conquis l'opinion anglaise, ainsi que le prouve le résultat des dernières élections politiques générales.

Tels sont, brièvement exposés, les efforts tentés, à ce jour, en vue de la réalisation de l'unité impériale.

Celle-ci paraît-elle réalisable ? Nous ne le croyons pas pour notre part.

*B.* Il nous paraît beaucoup plus probable que les colonies anglaises autonomes sont appelées à se séparer

(1) SPEYER, p. 272.

de la mère patrie, au fur et à mesure qu'elles prendront une pleine conscience de leur individualité et une plus sûre confiance en leur force (1). Le maintien des colonies sous l'hégémonie de la Grande-Bretagne va à l'encontre de la loi historique qui veut que toutes les collectivités politiques tendent invinciblement à se constituer à l'état de groupements distincts et indépendants, dès qu'elles possèdent les moyens nécessaires au fonctionnement de la vie nationale. Les colonies anglaises feront d'autant moins exception à cette règle que leur dispersion et la distance qui les sépare de la mère patrie suffit, à notre avis, pour contrebalancer le sentiment d'unité de la race et pour créer d'infranchissables barrières entre les colonies et la mère patrie. Sans doute, les progrès de la science ont modifié la notion de la distance, mais ils ne sauraient supprimer les différences que leur situation géographique, et les conditions physiques particulières du milieu ont créé dans le fonctionnement de la vie économique et politique de la métropole et de ses diverses dépendances. Ils ne sauraient empêcher que les

(1) L'Angleterre est d'ailleurs préparée à cette idée. Voir ci-dessus les idées exprimées à ce sujet vers 1850-1860 par les leaders du parti libéral.

Plus récemment, M. Chamberlain, à la séance des Communes du 14 mai 1900, déclarait : « Si nos grandes colonies désiraient « s'affranchir des liens qui nous unissent à elles, nous ne tente- « rions pas de leur en imposer le maintien par la force. » SPEYER, *op. cit.*, p. 153.

intérêts économiques ou politiques des diverses colonies ne soient en contradiction entre eux et avec ceux de la mère patrie.

Les Impérialistes invoquent en vain l'exemple des États-Unis ou de l'Allemagne. Dans les deux cas, la continuité géographique du territoire rendue plus sensible par le développement des voies de communication a facilité la réalisation d'une unité nationale entre des groupes différents et dont les intérêts paraissaient parfois en contradiction. Tel n'est pas le cas pour les colonies anglaises. Séparées entre elles et de la mère patrie par des milliers de lieues marines, elles ont, d'ores et déjà, la notion d'un intérêt particulariste : canadien, australien ou australasien, sud-africain etc., très développé et qui s'affirme en toutes circonstances. Ce sentiment ne peut que croître dans l'avenir.

Ce n'est pas à dire que nous considérons la séparation entre la métropole et ses colonies comme proche, ni même comme en voie de réalisation. Trop faibles encore pour se suffire entièrement à elles-mêmes en présence des dangers extérieurs qui les menacent, les colonies autonomes ont tout à gagner à demeurer encore longtemps sous la protection de l'Angleterre. Ainsi, le Canada, menacé par sa puissante voisine américaine, dont l'immense territoire est à peine en voie de peuplement et d'aménagement, ne peut songer à s'affranchir de la tutelle britannique avant un laps de temps

qu'il n'est point possible de définir. L'Australie paraît dans une situation encore plus défectueuse avec sa dette publique relativement formidable (1) et sa population relativement infime dont le développement se trouve encore compromis par la faible natalité due à la restriction volontaire des naissances (2) et à ses tendances contre l'émigration motivées par un étroit souci de protectionnisme ouvrier. Son développement économique même est compromis par la concurrence des États de l'Amérique du Sud aussi bien doués qu'elle par la nature et favorisés par l'existence d'une main-d'œuvre beaucoup moins onéreuse. Quant aux colonies africaines, les problèmes de leur mise en œuvre économique et du développement de leur population réclameront tous leurs efforts pendant de longues années encore.

En résumé, si l'émancipation des colonies anglaises de peuplement nous paraît fatale, il serait téméraire d'en prédire la réalisation pour une époque donnée. En tout état de cause, les grandes colonies autonomes demeureront fidèles à l'Angleterre tant que l'Empire continuera à représenter pour elles la sécurité extérieure garantie et la possibilité d'affecter la majeure

(1) Elle est d'ores et déjà de 5 milliards, au début de la fédération ; PARKIN, *op. cit.*, p. 270; VOSSION, l'*Australie nouvelle*, p. 82.

(2) L'excédent de la natalité est de 1,6 0/0 par an environ : Vossion, *op. cit.*, p. 115.

partie de leurs ressources à leur développement économique et social. Ce serait douter de la traditionnelle habileté de la politique anglaise que de croire que la Grande-Bretagne ne saura pas entretenir ce sentiment chez ses colons, fût-ce aux dépens du contribuable du Royaume-Uni.

Vu, Aix, le 6 novembre 1908 :
*Le président de la thèse,*
JOSEPH DELPECH.

Vu :
*Le doyen,*
G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :
*Le recteur, président du Conseil de l'Université.*
J. PAYOT.

# TABLE DES MATIÈRES

## INTRODUCTION

PAGES

Les systèmes politiques coloniaux en vigueur. — L'organisation politique de l'empire colonial britannique. — Objet et plan de l'ouvrage..... 5

Variétés des systèmes politiques adoptés par l'administration des colonies. — Incertitudes. — La colonisation, son but dans l'histoire. — Nécessité d'adapter l'organisation politique des colonies à leur état de progrès social..... 5

Grande diversité d'organisation de l'empire colonial britannique. — Motifs. — Principes ayant justifié l'établissement des diverses formes d'administration. — La population. — Les circonstances particulières..... 12

Principales formes d'administration coloniale anglaise, leurs traits caractéristiques..... 16

Objet et plan de l'ouvrage..... 20

## CHAPITRE PREMIER

### Histoire de l'introduction du régime du self government dans les colonies anglaises

Organisation primitive des colonies : liberté politique et sujétion économique. — La révolte des colonies d'Amérique. — Conséquences..... 23

Le Canada : Le traité de Paris. — La population française. — Hésitations du gouvernement anglais sous l'influence des idées anti-libérales et anti-françaises. — L'immigration anglaise. — Acte de Québec. — Acte de 1791. — Défectuosités du régime politique accordé. — Rivalités de races. — La révolte de 1837. — La mission et le rapport Durham. — Concession du régime du gouvernement responsable au Canada..... 23

Le régime du self government est introduit en Australie, puis au Cap et au Natal..... 23

Revirement de la politique anglaise à ce sujet. — Ses causes..... 23

## CHAPITRE DEUXIÈME

### LE RÉGIME POLITIQUE DES COLONIES A GOUVERNEMENT RESPONSABLE

SECTION PREMIÈRE. — *Principes généraux applicables aux colonies autonomes*..... 49

Trait essentiel du régime du self government. — Identité avec le régime politique de la mère patrie. — Différences nécessaires..... 49

§ 1er. — *Les agents et les organes* :

I. Agents et organes du pouvoir impérial : 1° Parlement impérial; 2° Cabinet; 3° Conseil privé; 4° Gouverneur..... 54

II. Agents et organes locaux des colonies : 1° Législatures ; 2° Ministres ; 3° Conseil exécutif ; 4° Agents des colonies à Londres..... 54

§ 2. — *Fonctionnement des institutions* :

Principes généraux. — Distinction entre les affaires d'intérêt impérial et les affaires strictement locales. — La mission du gouverneur : ses instructions, leur importance toute particulière..... 71

I. Affaires d'intérêt impérial : Définition. — Énumération. — Contrôle exercé par le pouvoir impérial. Sanction donnée aux lois. — Le droit de veto. — Origine. — Conditions d'application. — Effets. — Examen de la constitutionnalité de la loi par les cours locales et le Conseil privé..... 75

II. — Affaires locales. — Intervention exceptionnelle de l'autorité impériale dans les affaires purement locales..... 81

A) L'œuvre exécutive. — Relations et responsabilité respectives du gouverneur et des ministres... 83

B) La fonction législative..... 89

C) Relations entre les pouvoirs exécutif et législatif dans les colonies..... 92

Section deuxième. — *Particularités de l'organisation politique des diverses colonies à self government*..... 94

§ 1er. — *Les colonies unitaires : Terre-Neuve, Le Cap, Nouvelle-Zélande, Natal*..... 94

§ 2. — *Les fédérations coloniales* :

A) Canada..... 96

B) Australie..... 104

§ 3. — *Le Transvaal, l'Orange et future fédération de l'Afrique du Sud*..... 119

## CHAPITRE TROISIÈME

### Les questions d'intérêt impérial

Le sentiment impérial. — Son origine. — Sa nature. — Les questions impériales..... 127

§ 1er. — *Relations politiques des colonies autonomes avec l'étranger. — Caractère juridique des colonies autonomes au point de vue international*..... 130

§ 2. — *Relations économiques des colonies autonomes avec l'étranger et la mère patrie*..... 139

§ 3. — *Relations des colonies autonomes avec la mère patrie* : la fédération impériale, arguments invoqués en sa faveur. — Réalisation pratique, en matière politique, militaire et commerciale. — Conférences de 1897 et de 1902. — Leurs résultats. Perspectives d'avenir en ce qui concerne la réalisation de cette fédération et la conservation du lien qui unit les colonies autonomes à la Grande-Bretagne ..... 142

BIBLIOGRAPHIE ..... ..... 1

Angers, imp. Lachèse et Cie, J. Siraudeau suer. — 08-4381